

Vergaderjaar 2022–2023

36 274

Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 mei 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de vaste commissie en de fracties van de VVD, het CDA, de SP, GroenLinks en de PvdA en de BBB zijn gesteld in het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 24 maart 2023. Ik dank de wetgevingsrapporteurs en andere leden van de commissie voor hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling.

Inhoudsopgave

Blz.

I. Algemeen deel	2
1. Achtergrond, rationale en hoofdlijnen van het fonds	2
2. Begroting van het fonds	31
3. Ontvangsten en uitgaven ten laste van het fonds	34
4. Meerjarenprogramma	35
5. Onafhankelijk advies	35
6. Budgetrecht van de Staten-Generaal	37
7. Evaluatie	38
8. Verhouding met Caribisch Nederland	39
9. Advies en consultatie	40
II. Artikelsgewijze toelichting	40
Artikel 3 Beheer van het fonds	40

I. Algemeen deel

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Boucke en Kröger tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld. De commissie heeft besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen en in het verslag als inbreng van de commissie op te nemen.¹ De commissie is wetgevingsrapporteurs erkentelijk voor hun bijdrage aan het verslag.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van onderhavige stukken en hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn zeer verheugd met de komst van een substantieel fonds om zo de benodigde investeringen in de klimaattransitie zo goed als mogelijk te kunnen reserveren voor de langere termijn. Bovendien benadrukken deze leden het belang van een instellingswet om dit begrotingsfonds een formeel karakter te geven en zo ook het parlementaire wetgevingsproces, een gedegen financieel beheer en het budgetrecht van de Tweede Kamer te borgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover op dit moment geen nadere vragen.

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover op dit moment geen nadere vragen.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en heeft daarover nog enkele vragen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Minister van Financiën, graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is de opmaak van het verslag van uw Kamer aangehouden, met dien verstande dat er bij vergelijkbare vragen verwezen wordt naar eerdere beantwoording. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze nota heb ik de door uw Kamer gesteld vragen genummerd. Daarbij houd ik de volgorde van het verslag aan. De tekst van het verslag is schuingedrukt, de beantwoording niet.

1. Achtergrond, rationale en hoofdlijnen van het fonds

1.

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de maatregelen uit het rapport «Bestemming Parijs» deels zijn overgenomen in de bestedingsdoelen voor het Klimaatfonds. Zij vragen welke maatregelen wel en niet zijn overgenomen.

¹ De inbreng van de wetgevingsrapporteurs is in het verslag te herkennen aan de zinsnede «de commissie (is van mening)» in tegenstelling tot «de leden van de X- fractie (zijn van mening)».

De inschatting was dat het grootste deel van de maatregelen zoals geschetst in het rapport «Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050» (vanaf nu: rapport Bestemming Parijs) binnen de bestedingsdoelen van onderhavig wetsvoorstel zou passen. Om die reden is in de memorie van toelichting aangegeven dat de maatregelen deels zijn overgenomen in de bestedingsdoelen van het voorgestelde Klimaatfonds. De bestedingsdoelen zijn echter niet direct te koppelen aan de maatregelen uit het rapport Bestemming Parijs, omdat de bestedingsdoelen in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, zijn opgesteld op een hoger abstractieniveau.

De bestedingsdoelen uit het wetsvoorstel zijn bij de voorbereiding van het ontwerp-meerjarenprogramma uitgesplitst naar zes «percelen», met een bijbehorend indicatief budget dat overeenkomt met de budgetten die genoemd zijn in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Deze indicatieve budgetten kunnen wel vergeleken worden met de bedragen die genoemd zijn in de illustratieve pakketten (A, B en C) uit het rapport Bestemming Parijs. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

	Bestedingsdoelen wetsvoorstel tijdelijke wet Klimaatfonds (artikel 2, tweede lid)	Percelen (verantwoordelijk bewindspersoon)	Indicatief budget coalitie- akkoord (miljard euro)	Rapport Bestemming Parijs, illustratief maatregelenpakket B
a	Een broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050	1. Kernenergie (MKE)	5	0
		2. CO ₂ -vrije gascentrales (MKE)	1	1
		3. Energie-infrastructuur (MKE)	4	5
		4. Vroege fase opschaling (MKE)	15	15
b	Het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en het stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven	5. Verduurzaming industrie en innovatie mkb (MEZK)	3	0
c	Het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en toepassing van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving	6. Verduurzaming gebouwde omgeving (MBZK)	7	12,5

De indicatieve budgetverdeling komt het meest overeen met het illustratieve maatregelenpakket B uit het rapport Bestemming Parijs, bestaande uit veertig maatregelen. Dit pakket betrof een mix van beprijzen, normeren en subsidiëren. Sommige maatregelen daarvan leiden tot uitgaven en andere juist tot inkomsten.

Aan de uitgavenkant bestond het pakket uit: CO₂-vrije gascentrales (1 miljard euro, gelijk aan het indicatieve budget uit het Klimaatfonds) en vroege fase opschaling (15 miljard euro, gelijk aan het indicatieve budget); energie-infrastructuur (5 miljard euro, 1 miljard hoger dan het indicatieve budget) en verduurzaming gebouwde omgeving (12,5 miljard euro, 5,5 miljard euro hoger dan het indicatieve budget). Voor kernenergie en verduurzaming industrie en innovatie mkb was geen budget opgenomen.

Aan de inkomstenkant bevatte het rapport Bestemming Parijs aanvullende kosten voor het doortrekken van fiscale stimulering EV (10,4 miljard euro) en emissievrije bestelauto's (1,8 miljard euro), diverse aanpassingen van de Energiebelastingen zoals het verhogen van de belasting op aardgas en het verlagen van de belasting op elektriciteit, de aanpassing van de degressiviteit en het afschaffen van diverse vrijstellingen. Het kabinet heeft deze aanpassingen grotendeels overgenomen, maar heeft voor sommige maatregelen een later ingroeipad gekozen.

2.

Kan de regering bij de maatregelen die niet zijn overgenomen aangeven waarom deze aanbevelingen niet zijn overgenomen?

Dat niet alle aanbevelingen zijn overgenomen is het gevolg geweest van politieke keuzes die gemaakt zijn tijdens het formatieproces. Daarbij is er minder budget beschikbaar gesteld vanwege enerzijds nieuwe inzichten over bepaalde kosten gedurende het formatieproces en anderzijds de benodigde financiële middelen voor andere prioriteiten uit het coalitieakkoord.

3.

Indien de maatregelen zijn overgenomen, in hoeverre komen de gereserveerde bedragen overeen met de aanbevelingen van de studiegroep?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag met het nummer 1.

4.

De leden van de SP-fractie zijn over het Klimaatfonds erg dubbelzinnig. Zij erkennen het belangrijk dat het klimaatprobleem wordt opgelost en dat dit op een rechtvaardige manier moet gebeuren. Dat betekent dat iedereen zijn eerlijke deel moet doen en betalen aan de klimaatoplossingen en dat zeker ook de winst gelijk verdeeld moet zijn. Hier hebben de leden van de SP-fractie een groot probleem met het huidige klimaatfonds en de aanpak van de regering. Nog altijd zijn de degenen die het minst bijdragen aan de klimaatverandering degenen die het meest bijdragen en het minst profiteren. Wat gaat de regering doen om dit fundamenteel te wijzigen? Is de regering bereid om het klimaatfonds zo in te zetten dat niet opnieuw belastinggeld van iedereen in de zakken van enkelen verdwijnt? Zo ja, hoe gaat zij dat doen?

Iedereen heeft er belang bij dat de opwarming van de aarde en de klimaatverandering worden tegengegaan. In lijn met het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is het kabinet expliciet over de principes van verdelende rechtvaardigheid die worden gehanteerd. Het kabinet houdt in het klimaatbeleid rekening met het nut voor de maatschappij, waarbij de bijdrage aan de klimaatdoelen en de kosten voor de maatschappij worden meegewogen. Het kabinet wil dat de «uitstoter» betaalt, en dat verduurzaming loont. Het kabinet kijkt ook naar draagkracht. Het kabinet wil bijvoorbeeld niet dat alleen mensen die investeringen kunnen voorfinancieren profiteren van overheidsregelingen. Van sterkere schouders wordt verwacht dat zij zwaardere lasten kunnen dragen: lastenstijgingen voor lage en middeninkomens worden zoveel mogelijk beperkt. Voor het kabinet is nooit één rechtvaardigheidsprincipe dominant. Het gaat erom dat het integrale pakket van maatregelen op het gebied van normeren, prijzen en subsidiëren samen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. Het kabinet is daarbij van mening dat de huidige opzet van het Klimaatfonds hierop aansluit. Daarbij geldt dat een groot deel van de middelen worden ingezet voor de verduurzaming van de

gebouwde omgeving en dat er voor de andere sectoren geldt dat subsidie enkel wordt ingezet in combinatie normeren en/of beprijzen.

Vanwege geldzorgen, beperkte tijd of minder digitale vaardigheden, is er een groeiende groep mensen die moeite heeft om mee te komen in de transitie. Zij hebben bijvoorbeeld geen spaargeld om te verduurzamen, weten niet hoe ze subsidies kunnen aanvragen of hebben niet de tijd om hun huis te verduurzamen. Of ze wonen in een huurhuis waardoor ze voor verduurzaming afhankelijk zijn van de verhuurder. Het kabinet wil deze groep extra ondersteuning bieden met subsidies en ontzorging. Hoewel deze subsidies relatief gezien een beperkt deel van het Klimaatfonds uitmaken is het kabinet van mening dat met deze middelen belangrijke verdere stappen kunnen worden gezet in de ondersteuning van kwetsbare huishoudens.

5.

De leden van de SP-fractie vinden het huidige karakter van het klimaatfonds, dat is ingericht als een subsidie (dus een gift), gewijzigd zou moeten worden door leningen, tenzij die nooit kan worden terugbetaald. Door het op deze manier vorm te geven, is het mogelijk om als staat verantwoordelijkheid te nemen en klimaatverandering te financieren zonder dat publiek geld verdwijnt in winsten van enkelen. De gedachte achter investeringen en leningen uit het klimaatfonds zou moeten zijn dat het bij rendabele opbrengst terugvloeit naar de samenleving. Kan de regering een uitgebreide reactie geven?

Het fonds wordt enkel gebruikt om middelen over te hevelen naar departementale begrotingen. Het fonds gaat niet direct subsidies uitkeren aan individuele projecten van bedrijven, maatschappelijke organisaties of huishoudens. Dit zorgt voor een duidelijke rol- en taakverdeling, en een overzichtelijker beheer van het fonds. Vanaf het moment dat middelen worden overgeheveld naar een departementale begroting, bijvoorbeeld ten behoeve van een subsidieregeling, is vervolgens de vakminister verantwoordelijk voor het beheer van deze regeling. Per maatregel zal worden gezien welke vormgeving het meest passend is. Bij elke maatregel zal voldoende moeten worden onderbouwd dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Op het moment dat er enkel leningen uit het Klimaatfonds zouden worden versterkt zouden burgers en bedrijven onvoldoende ondersteund kunnen worden bij het doen van de noodzakelijke investeringen. Een groot deel van de benodigde maatregelen kenmerkt zich door een onrendabele top en niet enkel door een gebrek aan financiering.

6.

De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat de verdeling van het klimaatfonds eerlijk uitvalt voor huishoudens en kleine ondernemers in ons land. Zij vragen de regering te reageren op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid die stelt dat aan de uitgaven voor klimaatbeleid een rechtvaardige verdeling ten grondslag moet liggen.² Zonder deze eerlijke verdeling zal het draagvlak onder klimaatmaatregelen (verder) eroderen en zijn de uitgaven van belastinggeld niet doelmatig en effectief. Is de regering dit met de leden eens?

² <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid>
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid>.

De regering is het op dit punt eens met de leden van de SP-fractie. De leden van de SP-fractie worden verder verwezen naar het antwoord op vraag 4.

7.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen in de memorie van toelichting dat de in het rapport «Bestemming Parijs» (2021) uitgewerkte maatregelen slechts «deels zijn overgenomen in de bestedingsdoelen van het voorgestelde Klimaatfonds». Kan de regering inzichtelijk maken welke maatregelen wel zijn overgenomen en welke maatregelen niet? En waarom ervoor gekozen is deze maatregelen niet over te nemen?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vragen nummer 1 en 2.

8.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties baart het zorgen dat tijdens de voorjaarsnota 880 miljoen euro uit het Klimaatfonds is gebruikt als dekking van het koopkrachtpakket. Hoewel de regering meerdere malen benadrukt dat met een begrotingsfonds de middelen geoormerkt kunnen worden voor een specifiek doel en dat zo geborgd wordt dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en niet voor andere doelen kunnen worden aangewend, blijkt dat de regering hier nog vóór instelling van de wet uitzondering op heeft gemaakt. Verwacht de regering dat na instelling van de wet de middelen beter beschermd zullen zijn?

In het voorjaar van 2022 heeft het kabinet een beroep gedaan op de geoormerkte middelen voor het Klimaatfonds voor generale dekking. Deze middelen zijn nodig voor het koopkrachtpakket dat werd ingesteld om de stijgende energiekosten te dempen voor mensen die het meest in de knel kwamen. Naar aanleiding daarvan is de afspraak gemaakt om meer gebruik te maken van normerende maatregelen zodat het verlaagde budget van het Klimaatfonds het bereiken van de doelen niet in gevaar zou brengen.

Een belangrijke reden voor het inrichten van een begrotingsfonds is om financiële middelen meerjarig te reserveren voor specifieke doelen. De regering is van mening dat door de instelling van het Klimaatfonds deze middelen beter worden beschermd, doordat deze in principe alleen gebruikt kunnen worden voor het faciliteren van maatregelen die bijdragen aan de doelstellingen van het fonds. Dit staat niet in de weg dat de begrotingswetgever (regering en Staten-Generaal gezamenlijk) kan besluiten middelen aan het Klimaatfonds te onttrekken. Andersom kunnen ook middelen worden toegevoegd.

9.

Hoe ziet zij dit in het licht van de ontwikkelingen van het Nationaal Groeifonds waaruit ook al meerdere keren middelen zijn ingezet als dekking voor ongerelateerde overheidsuitgaven?

Het is aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk om een integrale afweging te maken over de besteding van de middelen in begrotingsfondsen, ook als wordt voorgesteld om deze in te zetten als dekking voor ongerelateerde overheidsuitgaven. De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties worden verder verwezen naar het antwoord op vraag 8.

10.

De leden van de commissie hebben enige vragen over de formulering van de doelstelling van het fonds in artikel 2, tweede lid. In de memorie van toelichting is aangegeven dat uitdrukkelijk niet aangesloten wordt bij de doelstellingen van de Klimaatwet, omdat deze nog kunnen wijzigen. De leden van de commissie vragen waarom niet is gekozen voor een «dynamische verwijzing» naar de Klimaatwet,³ op die manier werken wijzigingen in de Klimaatwet ook door in de TwK en de doelstellingen van het Klimaatfonds.

Het achterliggende doel van het fonds is om bij te dragen aan het behalen van de doelen in de Klimaatwet. In artikel 2 van het wetsvoorstel zijn de bestedingsdoelen nader gespecificeerd. Er is niet gekozen voor een dynamische verwijzing naar de reductiepercentages uit de Klimaatwet, omdat de doelstellingen van het Klimaatfonds dan bij wijziging van de doelstellingen van de Klimaatwet veranderen. Dat het van belang is dat een fonds een duidelijke focus heeft was één van de lessen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en het Nationaal Groeifonds. Daarbij geldt evenwel dat het specifieke reductiepercentage van de Klimaatwet niet perse van invloed is op de individuele bestedingen vanuit het Klimaatfonds. Dit heeft twee redenen, (1) in het wetsvoorstel is geborgd dat de maatregelen die worden gefinancierd uit het Klimaatfonds bijdragen aan de verduurzaming van onze economie en is het totale ambitieniveau van het kabinet minder relevant voor de beoordeling van individuele maatregelen en (2) het kabinet acht zich gebonden aan de doelstellingen uit de Klimaatwet bij de vormgeving van het klimaatbeleid.

11.

De leden van de commissie lezen dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het achterliggende doel van het Klimaatfonds het halen van de doelen van de Klimaatwet is. De doelstelling van het Klimaatfonds lijkt echter breder geformuleerd dan de doelen van de Klimaatwet. In artikel 2, tweede lid, wordt namelijk aangegeven dat maatregelen gericht op het verminderen van de mondiale temperatuurstijging en klimaatverandering gefinancierd kunnen worden. De Klimaatwet legt nationale reductiedoelstellingen neer. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar, is een ruimere reikwijdte beoogd?

De doelen liggen in elkaars verlengde: het achterliggende doel van het voorstel voor de instelling van het Klimaatfonds is het halen van de doelen uit de Klimaatwet en het achterliggende doel van de Klimaatwet is bijdragen aan het verminderen van de mondiale temperatuurstijging en klimaatverandering. Daarmee zijn zowel de Klimaatwet als het voorstel voor de instelling van het Klimaatfonds gericht op het verminderen van de mondiale temperatuurstijging en klimaatverandering. Waar de Klimaatwet zich richt op nationale reductiedoelstellingen, zijn in het onderhavige wetsvoorstel de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds gespecificeerd in de onderdelen a, b en c van artikel 2, tweede lid. Vanwege het belang van het Klimaatfonds voor het realiseren van de ambities van het kabinet ligt de focus van het Klimaatfonds op CO₂-reductie in Nederland. Nationale maatregelen die enkel effect hebben op de CO₂-uitstoot buiten Nederland zijn met de gekozen bewoording in het wetsvoorstel echter niet uitgesloten.

³ Aanwijzing 3.47, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving schrijft een dergelijke systematiek ook als standaard voor.

12.

De leden van de commissie hebben vragen bij de omvang van het gereserveerde bedrag van 34,12 miljard. Kan de regering inzicht verschaffen in de wijze waarop de omvang van de reservering is bepaald en daarbij ingaan op de onderbouwing voor afzonderlijke bestedingsdoelen? Welk deel van de voorliggende doelstelling voor 2030 kan met deze middelen worden gerealiseerd?

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag van de leden van de commissie wordt verwezen naar het antwoord op de vragen met het nummer 1 en 3.

Voor het tweede deel van de vraag over de mate waarin de Klimaatfondsmiddelen naar verwachting bijdragen aan de reductiedoelstelling voor 2030, is het van belang dat het doelbereik van de Klimaatfondsmaatregelen niet los kan worden gezien van normerende en beprijzende maatregelen. Bekostiging maakt deel uit van een bredere beleidsmix en hebben vaak geen zelfstandig reductie-effect. Dit blijkt ook uit de PBL-reflectie op het ontwerp-MJP 2024.⁴

Het PBL merkt daarin op dat dit niet betekent dat de inzet van middelen vanuit het Klimaatfonds onverantwoord is, omdat de rationale voor het geven van subsidie breder kan zijn. Subsidies zijn bijvoorbeeld ook gericht op het betaalbaar houden van de transitie. Subsidies voor innovatie en opschaling bijvoorbeeld zorgen voor kostendaling. Dit maakt dat er voor meer mensen handelingsperspectief ontstaat om te verduurzamen en aan eventuele normering te voldoen. Bij de industrie speelt naast het realiseren van CO₂-reductie ook het voorkomen van weglekeffecten een rol. Subsidies gericht op het energiesysteem zorgen vaak niet direct voor CO₂-reductie, maar creëren de randvoorwaarden voor verduurzaming in alle sectoren. Deze maatregelen zijn faciliterend en kunnen ook van belang zijn voor het stimuleren van diversificatie van energiedragers om eenzijdige afhankelijkheid te voorkomen en het borgen van leveringszekerheid.

In de voorjaarsbesluitvorming Klimaat heeft het kabinet een integraal pakket gepresenteerd van subsidiering, beprijzing en normering om de klimaatdoelen in 2030 te bereiken. Dit zal worden doorgerekend door PBL in de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (hierna: KEV). Met Prinsjesdag verschijnt een prognose van het PBL vooruitlopend op de publicatie van de KEV. Op basis van deze bandbreedte beoordeelt het kabinet of het doel van ten minste 55% reductie van broeikasgassen in 2030 binnen bereik is. In de Klimaatnota rapporteert het kabinet regulier over de voortgang van het Klimaatbeleid.

13.

Sinds de reservering van de middelen in het coalitieakkoord zijn de prijzen sterker dan verwacht gestegen, in hoeverre heeft dit invloed op de realisatie van de doelen van het Klimaatfonds ten opzichte van de 2030 doelstellingen? In het verlengde hiervan vragen de leden van de commissie in hoeverre de renteontwikkeling en aanvullende uitgaven van invloed zijn op de omvang van het Klimaatfonds?

De gestegen energieprijzen en de renteontwikkeling hebben verschillende gevolgen. Enerzijds zorgen de hogere energieprijzen voor betere investeringsmogelijkheden in bijvoorbeeld duurzame opschalingstechnieken waardoor in sommige gevallen minder subsidie nodig is. Ander-

⁴ Zie PBL reflectie, bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

zijds maakt de oplopende rente lenen voor zowel de overheid als burgers en bedrijven duurder. Dat geldt ook leningen die moeten worden aangegaan voor verduurzamingsmaatregelen. Het totale effect van beide ontwikkelingen is op dit moment niet geheel duidelijk. Het kabinet heeft daarom een groot deel van de middelen in het Klimaatfonds gereserveerd zodat aan de hand van de meest recente inzichten en ontwikkelingen middelen beschikbaar kunnen worden gesteld voor de specifieke maatregelen. Mocht er voor specifieke maatregelen minder of meer middelen nodig zijn kan het kabinet aan de hand hiervan in ieder geval jaarlijks in het meerjarenprogramma bijstellen.

Als tegemoetkoming voor additionele uitgaven ten gevolge van loon- en prijsstijgingen wordt het budget uit het Klimaatfonds opgehoogd met middelen uit de loon- en prijsbijstelling (LPB). Wegens de Rijksbrede dekkingsopgave wordt circa 60% in 2023–2027 en 30% vanaf 2028 van deze LPB ingeleverd. Wat de impact daarvan is op het bereiken van de 2030-doelstellingen is op voorhand niet in te schatten, temeer omdat de impact van subsidiemaatregelen niet los kan worden gezien van normerings- en beprijzingsmaatregelen. Uiteraard blijft het kabinet gecommitteerd aan het behalen van de wettelijk vastgestelde klimaatdoelen voor 2030.

14.

Zo is in de startnota van het Kabinet aangegeven dat uitgaven die onder het investeringsplafond vallen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.⁵ Ten opzichte van het coalitieakkoord is de reservering voor het Klimaatfonds met 880 miljoen euro verlaagd in verband met «andere maatschappelijke prioriteiten». Zoals aangegeven wordt met het Klimaatfonds beoogd in een stabiele financiering voor het klimaatbeleid tot 2030 te voorzien. In hoeverre voorziet onderhavig wetsvoorstel in aanvullende waarborgen om te realiseren dat de gereserveerde middelen voor het Klimaatbeleid behouden blijven?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de commissie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 8.

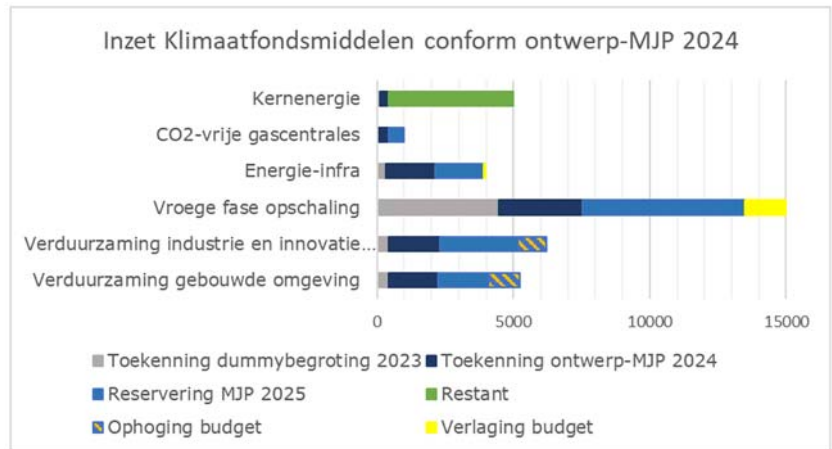
15.

De leden van de commissie lezen dat de fondsbeheerder geacht wordt rekening te houden met de indicatieve verdeling van de middelen uit het coalitieakkoord. In hoeverre is de fondsbeheerder hieraan gebonden? Hoe verhoudt een en ander zich tot de in artikel 3 van de TwK opgenomen toetsingscriteria en de objectieve toetsing van maatregelen, waartoe – onder andere – de in de memorie van toelichting genoemde motie Heinen-Grinwis oproept?

De indicatieve verdeling uit het coalitieakkoord is het uitgangspunt geweest bij de totstandkoming van het ontwerp-MJP 2024. Met deze verdeling wordt dan ook rekening gehouden bij de beoordeling die geschiet aan de hand van de bestedingsdoelen en criteria van het fonds zoals geformuleerd in artikel 2 respectievelijk 3 van onderhavig wetsvoorstel. Als blijkt dat dit wenselijk is met oog op het bereiken van de doelen kan het kabinet besluiten tot een andere verdeling van middelen.

⁵ Startnota van het kabinet Rutte-IV, p. 21.

In het ontwerp-MJP 2024⁶ is aangegeven dat het kabinet als gevolg van de integrale Voorjaarsbesluitvorming klimaat de percelen verduurzaming industrie en innovatie mkb en gebouwde omgeving wil verhogen met respectievelijk 1137,2 en 889,2 miljoen euro en de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling verlagen met respectievelijk 98,9 en 1485,6 miljoen euro. Dit is in de figuur hieronder weergegeven. Het verschil tussen de verlaging en verhoging is te verklaren vanuit de extra dekking voor het fonds vanuit de Begrotingsreserve Duurzame Energie.



16.

De leden van de commissie vragen in hoeverre er verschil bestaat tussen «broeikasgasneutrale energievoorziening» zoals opgenomen in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, en «CO₂-neutrale elektriciteitsproductie» zoals neergelegd in de Klimaatwet? «Energievoorziening» is breder dan «elektriciteitsproductie», terwijl in de memorie van toelichting wordt geïmpliceerd dat deze begrippen hetzelfde betekenen.⁷ Kan de regering de beoogde reikwijdte van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, nader toelichten? Als beoogd wordt slechts maatregelen in het kader van de elektriciteitsproductie te financieren, waarom is er dan desalniettemin voor een andere terminologie gekozen?⁸

De regering stelt voor om uit het fonds niet alleen maatregelen met betrekking tot de productie van elektriciteit te verduurzamen, maar de middelen te richten op alle broeikasgassen en op de gehele energievoorziening. Ook CO₂-vrije energiedragers zijn noodzakelijk voor Nederland om in 2050 klimaatneutraal te zijn, zoals de inzet van biobrandstoffen, duurzame warmte en CO₂-arm gas (waaronder (groene) waterstof). Om deze reden wordt in artikel 2, tweede lid onder a van het wetsvoorstel de terminologie van een broeikasgasneutrale energievoorziening gebruikt.

⁶ Zie pagina 8 van het ontwerp-MJP 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁷ Op p. 4 van de memorie van toelichting staat: «Onder «broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050» wordt verstaan een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrijkomen in de atmosfeer of waarbij biomassa als brandstof gebruikt wordt, het aanleggen van de daarvoor benodigde energieinfrastructuur en het realiseren van de benodigde hernieuwbare energiedragers.»

⁸ Het valt de leden van de commissie overigens op dat in de versie die in internetconsultatie is gegaan, deze begrippen afzonderlijk werden gehanteerd in het conceptwetsvoorstel (resp. artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b).

17.

De leden van de commissie vragen of de Kamer, bijvoorbeeld in het meerjarenprogramma, geïnformeerd wordt over de inhoud en naleving van de maatwerkafspraken, alsmede de bedragen die gemoeid zijn met individuele maatwerkafspraken?

De Kamers worden over de inhoud, naleving en bedragen die gemoeid zijn met de maatwerkafspraken geïnformeerd door de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Over de eventuele besteding van middelen uit het Klimaatfonds voor maatwerksubsidies, wordt de Kamer ook geïnformeerd door de Minister voor Klimaat en Energie via het meerjarenprogramma, de begroting en het jaarverslag van het Klimaatfonds.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft uw Kamer op 27 februari 2023 een brief gestuurd over de voortgang van de maatwerkafspraken.⁹ Zij gaat hierin in op de vier *Expressions of Principles* die tot nog toe zijn ondertekend met maatwerkbedrijven en horen bij het voortraject richting het overeenkomen van bindende maatwerkafspraken. De Kamer zal ook geïnformeerd worden over de *Joint Letters of Intent* (hierna: JLOI's) die de Minister van Economische Zaken en Klimaat met maatwerkbedrijven zal ondertekenen. In deze JLOI's worden ook afspraken gemaakt over de monitoring van uitvoering.

18.

Blijkens de brief van 8 juli 2022 van de regering van Economische Zaken en Klimaat¹⁰ worden er met de maatwerkafspraken mede de strategische doelstellingen van het (groene) industriebeleid nagestreefd. In hoeverre kan de fondsbeheerder, gelet op het bestedingsdoel zoals neergelegd in artikel 2 en de beoordelingscriteria van artikel 3, deze strategische doelstellingen meewegen in zijn beslissing over de voorgestelde besteding?

De fondsbeheerder kan dergelijke bestedingsdoelen meewegen in zijn beslissing over de voorgestelde besteding.

Zoals uiteengezet in het ontwerp-MJP 2024 kent de ontwikkeling van het meerjarenprogramma verschillende fases.¹¹ Het proces begint met het uitwerken van maatregelen door diverse ministeries en het opstellen van deelprogramma's per perceel. Via het deelprogramma doet de verantwoordelijke bewindspersoon een voorstel voor de besteding van het indicatieve budget van zijn of haar perceel aan de fondsbeheerder. In dit deelprogramma kan de verantwoordelijke bewindspersoon bredere strategische doelstellingen meenemen. De maatregelen uit dit deelprogramma worden vervolgens voorzien van een conceptbeoordeling door het fondsbeheerteam (dat de Minister voor Klimaat en Energie adviseert over het Klimaatfonds) in samenwerking met het Ministerie van Financiën. Allereerst wordt beoordeeld of de maatregelen bijdragen aan de doelen van het fonds zoals geformuleerd in artikel 2 van onderhavig wetsvoorstel. Vervolgens worden de maatregelen onder meer beoordeeld op doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid. De conceptbeoordeling van de fondsbeheerder in samenwerking met het Ministerie van Financiën wordt vervolgens voor een onafhankelijke reflectie gedeeld met het PBL. Na verwerking van de PBL-reflectie en eventuele andere toetsen dient de Minister voor Klimaat en Energie in de

⁹ Kamerstukken II 2022/23 29 826, nr. 173.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22 29 826, nr. 147.

¹¹ Zie pagina 4 e.v. van het ontwerp-MJP 2024 bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ministeriële Commissie voor Klimaat en Energie een voorstel in voor het ontwerp-MJP 2024. Vervolgens vindt het gesprek plaats in het kabinet als onderdeel van de Voorjaarsbesluitvorming. In de uiteindelijke politieke besluitvorming kunnen eveneens ook strategische doelstellingen van het (groene) industriebeleid een rol spelen.

19.

In de genoemde brief wordt ten aanzien van de maatwerkafspraken ook het Nationaal Groeifonds genoemd. De leden van de commissie vragen hoe deze financieringsbronnen zich verhouden tot elkaar.

Over de samenhang tussen de fondsen heeft de Minister van Financiën u op 10 juni 2022 geïnformeerd (Kamerstukken, 2021/22, 35 925 IX, nr. 33). In algemene zin richt het Nationaal Groeifonds zich op maatregelen op het gebied van kennisontwikkeling, *research and development* en innovatie die bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen. Het op te richten Klimaatfonds heeft als achterliggend doel het bereiken van tenminste 55% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Maatwerkafspraken met de 10–20 grootste uitstoters hebben als primair doel het reduceren van CO₂-reductie, maar kunnen ook het duurzaam verdienvermogen versterken. Hoewel de benodigde middelen voor de maatwerkafspraken dus primair via het Klimaatfonds zal lopen, kunnen sommige onderdelen van de maatwerkafspraken mogelijk in aanmerking komen voor financiering uit het Groeifonds.

20.

Kunnen in het kader van de maatwerkafspraken verplichtingen aangegaan worden voordat de fondsbeheerder een besluit heeft genomen over de toekenning van middelen uit het fonds en de fondsbegroting is goedgekeurd door de Staten-Generaal?

Er kunnen pas verplichtingen worden aangegaan als het kabinet een besluit heeft genomen over het voorstel van de fondsbeheerder inzake de toekenning van middelen uit het fonds en dit is goedgekeurd door de Staten-Generaal. Zolang het Klimaatfonds nog niet is ingesteld, worden de middelen direct overgeheveld vanuit de Aanvullende Post. Dit is ook gebeurd bij de urgente maatregelen waarover in het voorjaar van 2022 is besloten. De toewijzing van deze middelen vergt altijd een (departementaal) begrotingswetsvoorstel, waarmee uw Kamer moet instemmen. Deze procedure is ook gevolgd met het indienen van de proeve van begroting van het nog op te richten Klimaatfonds voor de financiering van klimaatmaatregelen in de begroting van 2023.

21.

De leden van de commissie lezen dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat maatregelen op het terrein van de circulaire economie kunnen worden gefinancierd. In hoeverre is broeikasgasreductie een bindend criterium voor financiering? Kan de regering voorbeelden geven van maatregelen die voor financiering in aanmerking zouden kunnen komen?

De beoogde doelstellingen van het Klimaatfonds zijn bindend, daarmee komen ook maatregelen die niet (enkel) leiden tot CO₂-reductie in Nederland in aanmerking voor middelen uit het Klimaatfonds. Daarnaast komen ook maatregelen in aanmerking die niet zelfstandig broeikasgasreductie bewerkstelligen maar wel een randvoorwaarde zijn voor de vermindering van broeikasgassen door andere maatregelen. Een voorbeeld van een maatregel die voor financiering in aanmerking komt, is een maatregel op het gebied van recycling.

22.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de verlaging van het fondsbedrag. Eerder is middels de Voorjaarsnota naar de Kamer gecommuniceerd dat 880 miljoen euro uit het Klimaatfonds zou worden gehaald om in te zetten voor andere maatschappelijke prioriteiten. Zal dit bedrag volledig worden ingevuld door te korten op middelen die waren gereserveerd voor vroege fase-opschaling? De leden van de VVD-fractie lezen dat er nu nog in totaal 29,6 miljard euro beschikbaar is. Deze leden vragen waar de andere 4,12 miljard euro naartoe is gegaan. Zij vragen waarvoor deze middelen zijn gebruikt en op welke posten dit zal worden afgeschreven? Hoe vallen deze uitgaven onder de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds?

De genoemde 880 miljoen euro is bij de begroting van Economische Zaken en Klimaat voor het jaar 2023 inderdaad volledig afgetrokken van de middelen die waren bedoeld voor vroege fase-opschaling. De besteding van de genoemde 4,12 miljard euro is verantwoord door de Minister voor Klimaat en Energie in zijn brief aan Uw Kamer van 20 september 2022 betreffende «Proeve van begroting Klimaatfonds» (Kamerstukken II, 2022–2023 32 813, nr. 1090). In het ontwerp-MJP 2024 is ook voor de 2023-ronde inzichtelijk gemaakt onder percelen de middelen zijn toegekend en hoeveel middelen daarna nog resteerden per perceel. Voor alle uitgaven geldt dat zij zijn beoordeeld op de bestedingsdoelen en criteria die zijn opgenomen in het wetsvoorstel ter instelling van het fonds, waaronder: additionaliteit, doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid. Daarnaast was in de 2023-ronde een belangrijk criterium dat zonder deze uitgaven de uitvoering van het klimaatbeleid in het geding zou komen.

23.

De leden van de VVD-fractie lezen dat klimaatmaatregelen die worden getroffen in de landbouw- en natuursector niet in aanmerking komen voor middelen uit het Klimaatfonds. Er wordt hierbij een uitzondering gemaakt voor klimaatmaatregelen in de glastuinbouw. Welke maatregelen zouden mogelijk onder het Klimaatfonds kunnen vallen voor de glastuinbouw? En onder welke post zal dit vallen?

In onderhavig wetsvoorstel worden maatregelen uit de landbouw- en natuursector die voor financiering uit het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur in aanmerking komen, inderdaad uitgesloten. Omdat de glastuinbouw niet in aanmerking komt voor het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur, komen klimaatmaatregelen die bijdragen aan emissiereductie in de glastuinbouwsector wel in aanmerking voor het Klimaatfonds.

Maatregelen die mogelijk onder het Klimaatfonds kunnen vallen voor de glastuinbouw zijn maatregelen op gebied van energie-infrastructuur, het opschalen van hernieuwbare energiedragers en energiebesparing. Maatregelen op gebied van energie-infrastructuur en het opschalen van hernieuwbare energiedragers vallen onder het bestedingsdoel «broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050», meer specifiek de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling. Maatregelen op gebied van energiebesparing vallen onder het bestedingsdoel «het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven» meer specifiek het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb.

24.

De leden van de CDA-fractie lezen dat maatregelen in alle economische sectoren in aanmerkingen kunnen komen voor middelen uit het Klimaatfonds, zolang deze maatregelen passen binnen de bestedingsdoelen van het fonds. Specifiek worden maatregelen op het terrein van de circulaire economie genoemd, met de vermelding dat ook maatregelen op het gebied van circulaire economie bij kunnen dragen aan het reduceren van broeikasgassen op Nederlands grondgebied. Deze leden merken op dat in de artikelsgewijze toelichting wordt gesteld dat de doelstelling van het Klimaatfonds is om de mondiale stijging van temperatuur en verandering van het klimaat te beperken. Deze doelstelling doet vermoeden dat ook maatregelen die (voornamelijk) zien op het reduceren van CO₂-uitstoot in de keten (scope 3 emissies) en, daarmee niet noodzakelijkerwijs op Nederlands grondgebied, in aanmerking kunnen komen voor middelen uit het Klimaatfonds. Deze leden vragen de regering om te verduidelijken in hoeverre ook maatregelen die meer zien op het reduceren van CO₂-uitstoot in de keten (scope 3 emissies) in aanmerkingen kunnen komen voor middelen uit het Klimaatfonds. Indien dergelijke maatregelen niet in aanmerking komen voor middelen uit het Klimaatfonds, met welke middelen kunnen deze maatregelen dan wel worden gefinancierd en in hoeverre is daarvoor momenteel voldoende budget voor beschikbaar, zo vragen deze leden.

Maatregelen die behoren tot de bestedingsdoelen in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel kunnen worden gefaciliteerd met middelen uit het fonds. Dit kunnen ook maatregelen betreffen die gericht zijn op het reduceren van CO₂-uitstoot in de keten (scope 3 emissies). Dat soort maatregelen zullen, naast een bijdrage aan vermindering van broeikasgasemissies in Nederland, waarschijnlijk ook een bijdrage leveren aan broeikasgasemissiereducties buiten Nederland. Het Klimaatfonds richt zich primair op het realiseren van maatregelen die bijdragen aan de reductie van CO₂ in Nederland, maar maatregelen die ook effect hebben in het buitenland zijn niet uitgesloten van bekostiging.

25.

De leden van de CDA-fractie merken op dat ook voor maatregelen die zien op het reduceren van de scheepvaart en de luchtvaart geldt dat deze reductie niet plaats zal vinden op Nederlands grondgebied. Zij vragen de regering daarom ook voor deze maatregel te verduidelijken in hoeverre zij in aanmerking zullen komen voor middelen uit het Klimaatfonds en indien dat niet het geval is met welke middelen deze maatregelen dan wel zullen worden gefinancierd.

Maatregelen gericht op de verduurzaming van de lucht- en scheepvaart komen in aanmerking. Dat soort maatregelen levert namelijk een bijdrage aan de vermindering van broeikasgasemissies in Nederland, naast de bijdrage aan de vermindering van broeikasgasemissies in het buitenland.

26.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om te beargumenteren hoe de publieke middelen uit het klimaatfonds zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden ingezet. Het behalen van een dalende uitstoot van broeikasgassen met behulp van normering is zeer aannemelijk, daarom moet voldoende beargumenteerd worden dat publiek geld via het fonds hier bovenop noodzakelijk is. Publiek geld moet pas beschikbaar komen als is aangetoond dat het behalen van doelstellingen niet op een andere manier, bijvoorbeeld via het normeren en beprijsen van industrie, te realiseren is. De leden van de SP-fractie zien dat er bij de vormgeving van het klimaatfonds vooral gelet wordt op subsidie als financieringsinstrument, maar verzoeken de regering om uiteen te zetten waarom er niet

andere financieringsinstrumenten overwogen zijn, bijvoorbeeld leningen in plaats van subsidies. Middels leningen kan een gedeelte van het geld ook weer terugvloeien naar het fonds, waardoor er effectief meer geld is in te zetten, maar kan ook na verloop van tijd blijken dat de doelstellingen met minder publiek geld gerealiseerd kunnen worden. Kan de regering beargumenteren waarom niet gekozen is voor een mix tussen leningen en subsidies?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 5.

27.

De leden van de SP-fractie constateren dat er al tijden gesproken wordt over de komst van een grote hoeveelheid publiek geld – het klimaatfonds. Zij vragen de regering om inhoudelijk in te gaan of deze mogelijke komst van een grote som geld niet heeft geleid tot afwachten en stilstand bij de verduurzaming van bedrijfsleven, omdat zij wellicht in aanmerking komen voor veel geld.

De regering denkt niet dat de aankondiging van het klimaatfonds heeft geleid tot afwachten en stilstand bij de verduurzaming van het bedrijfsleven. De regering is ervan overtuigd dat het bedrijfsleven onder het bestaande nationale en Europese klimaatbeleid ook zonder subsidiering prikkels ervaren om aan de slag te gaan met verduurzaming. Dit neemt niet weg dat het bedrijfsleven met gerichte ondersteuning uit het klimaatfonds voortvarender kan gaan verduurzamen. Daarbij is het uitgangspunt van de regering dat alleen voor onrendabele delen van investeringen subsidies worden ingezet en subsidiemaatregelen aanvullend moeten zijn aan bestaand beleid en instrumentarium.

28.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties hebben vragen over de indicatieve verdeling van de middelen. Zoals deze leden het nu begrijpen komt slechts 3,35 miljard euro via het Nationaal Isolatieprogramma en 900 miljoen euro via de stimulering van hybride warmtepompen ter beschikking van huishoudens ter verduurzaming van woningen. Zij vragen daarom of de regering een overzicht kan geven met een inschatting welk deel van de middelen gereserveerd is voor huishoudens, welk deel voor maatschappelijke organisaties en welk deel voor bedrijven. Deze leden vragen hiernaar, omdat zij – in lijn met het recent uitgebrachte WRR-rapport «Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid» – van mening zijn dat klimaatbeleid ook een verdelingsvraagstuk betreft. In het licht van de verkiezingsuitslag, waar het draagvlak voor kabinetsbeleid verder gezakt lijkt, is het belang van klimaatrechtvaardigheid volgens deze leden nogmaals benadrukt. Deze leden roepen de regering op om rechtvaardigheid ook een plek te geven in de doelstelling en criteria van het fonds. Is de regering hiertoe bereid en hoe wil zij de adviezen van de WRR laten laden in de doelstelling en criteria van het fonds?

Middelen zijn op voorhand niet voor een specifieke doelgroep gereserveerd, maar voor het bereiken van de bestedingsdoelen van het fonds. In het ontwerp-MJP 2024 wordt per perceel beschreven hoe het kabinet de middelen wil besteden en op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt bij wie die middelen naar verwachting neerslaan. Naar verwachting kan een groot deel van de middelen uit het perceel verduurzaming gebouwde omgeving via subsidieregelingen direct worden aangevraagd door huishoudens. Naar verwachting komen de middelen uit het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb in eerste instantie terecht bij bedrijven en eventueel maatschappelijke organisaties. Huishoudens hebben hier als consument uiteindelijk ook baat bij doordat zij hierdoor betaalbare

duurzame producten kunnen aanschaffen. Bij de percelen kernenergie, energie-infrastructuur, vroege fase opschaling en CO₂-vrije gascentrales komen de middelen naar verwachting in eerste instantie grotendeels terecht bij kennisinstellingen en bedrijven (bijvoorbeeld eigenaren van gascentrales, bedrijven die warmtenetten aanleggen of elektrolyzers maken), maar ook geldt dat huishoudens uiteindelijk ook geholpen zijn met een duurzaam en robuust energiesysteem.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties om rechtvaardigheid een plek te geven in de doelstelling en criteria van het fonds wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 4.

29.

De leden van de GroenLinks en PvdA-fracties zijn van mening dat de in totaal 4,25 miljard euro die gereserveerd is voor huishoudens niet in verhouding staat tot andere reserveringen van middelen. Specifiek vragen zij naar de doelmatigheid van de reservering van 5 miljard voor kernenergie en 3 miljard voor de industrie. Is de regering het met deze leden eens dat deze uitgaven niet in proportie staan tot de uitgaven die naar huishoudens gaan? In het bijzonder gezien klimaatuitgaven aan huishoudens ook van belang zijn voor klimaatrechtvaardigheid en daarmee ook het draagvlak van klimaatbeleid kunnen vergroten, in tegenstelling tot uitgaven aan het opzetten van onrendabele kernenergie en het subsidiëren van de vervuilende industrie?

Het kabinet kan zich er niet in vinden om deze middelen zo tegen elkaar af te zetten. Dit heeft meerdere redenen. Ten eerste dragen ook maatregelen in andere percelen direct bij aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving (bijv. energie-infrastructuur voor warmtenetten). Daarbij hebben huishoudens indirect ook baat bij de middelen die worden toegekend vanuit de andere percelen (bijv. de beschikbaarheid van hernieuwbare elektriciteit). Ten derde is de CO₂-uitstoot in de sectoren elektriciteit en industrie groter dan in de gebouwde omgeving.

30.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn benieuwd wat voor de regering het precieze onderscheid wordt tussen bestedingsdoel a) vroege fase opschaling en bestedingsdoel b) maatwerk industrie. Specifiek vragen zij zich af onder welk bestedingsdoel een industrieel bedrijf valt waarmee maatwerkafspraken gemaakt worden en die als onderdeel daarvan wil investeren in de productie van bijvoorbeeld waterstof of een andere technologie voor hoogwaardige hernieuwbare energiedragers.

In het wetsvoorstel worden drie bestedingsdoelen genoemd. Onder deze verschillende bestedingsdoelen kunnen weer een of meer percelen vallen, zoals kernenergie of verduurzaming gebouwde omgeving. Hiervoor wordt ook verwezen naar de tabel bij het antwoord op vraag 1. Bestedingsdoel A is een «broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050». Hieronder valt onder meer een bijdrage voor vroege fase opschaling, dat is het opschalen van technieken voor broeikasgas-neutrale energiedragers niet bedoelt voor één specifiek bedrijf. Bestedingsdoel B is «het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven». Onder dit bestedingsdoel passen de maatwerkafspraken met de industrie en innovatie van het mkb.

In het ontwerp-MJP 2024 zijn de bestedingsdoelen verder uitgewerkt in operationele doelen per perceel. Het perceel vroege fase opschaling is gericht op het vergroten van de beschikbaarheid van innovatieve technologie met een schaalbare functie en belangrijke rol voor de Nederlandse klimaatneutrale samenleving, zoals innovatieve technieken voor hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die nog relatief duur zijn. Hier vallen onder andere de benodigde generieke investeringen in waterstof onder. Voor maatwerksubsidie, zoals mogelijk in het kader van de maatwerkafspraken, wordt primair naar het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb gekeken. Dit perceel is gericht op het verduurzamen van de grote industriële uitstoters en het industriële mkb o.a. via de VEKI en NIKI regelingen gericht op ondersteuning bij kosteneffectieve CO₂-reductie technieken die niet via de SDE++ ondersteunt kunnen worden. Ook biedt dit perceel ruimte voor eventuele maatwerksubsidies. Bij het genoemde voorbeeld zal het bedrijf, afhankelijk van de specifieke subsidievraag, een aanvraag kunnen indienen bij subsidieregelingen die middelen hebben ontvangen uit het perceel vroege fase opschaling en het perceel gericht op het verduurzamen van de grote industriële uitstoters.

31.

Hoe gaat de fondsbeheerder hier goed onderscheid in maken?

De verantwoordelijk bewindspersoon die een maatregel bij het Klimaatfonds indient, dient te onderbouwen op welke wijze de maatregel bijdraagt aan de operationele doelstelling per perceel en de onderliggende bestedingsdoelen van het Klimaatfonds. Deze onderbouwing wordt door de fondsbeheerder beoordeeld. Desalniettemin is het mogelijk dat een maatregel onder meerdere beleidsdoelen geschaard kan worden. In dat geval zal de fondsbeheerder in zijn beoordeling een onderbouwde afweging maken onder welk bestedingsdoel en dus welk perceel een voorstel geschaard moet worden.

32.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn benieuwd naar hoe de beoordeling van aanvragen in de praktijk plaats zal vinden. Wat deze leden betreft zou op de eerste plaats de vraag op tafel moeten liggen of subsidie het meest geëigende instrument is om de CO₂-reductie te behalen. Hoe ziet de regering dit?

Het beoordelingsproces is uitgebreid beschreven in het ontwerp-MJP 2024. Daarin is, in lijn met het wetsvoorstel, opgenomen dat de fondsbeheerder onder meer de volgende criteria betreft bij deze beoordeling van maatregelen: (1) doeltreffendheid, (2) doelmatigheid, (3) additionaliteit, (4) uitvoerbaarheid, (5) de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds en (6) de overeenstemming met het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet. Bij het criterium doelmatigheid wordt beoordeeld hoe de maatregel zich verhoudt tot andere (nieuwe) klimaatmaatregelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Daarnaast wordt in het kader van doelmatigheid beoordeeld of de maatregel geschiedt door efficiënt gebruik van beschikbare middelen en beoordeeld in hoeverre maatregelen private investeringen stimuleren. Alleen onrendabele delen van investeringen komen in aanmerking voor subsidie. De regering zal uiteindelijk steeds zoeken naar de meest doelmatige mix tussen beprijzen, normeren en subsidiëren. Het PBL doet op de beoordeling onder het Klimaatfonds hier ook een onafhankelijke reflectie op. Dit heeft dit voorjaar geleid tot een integraal pakket dat is uitgewerkt in het

ontwerp-MJP 2024¹². Bovendien worden de maatregelen jaarlijks doorberekend in de Klimaat en Energieverkenning.

33.

En ziet zij financiering in de vorm van leningen ook als mogelijkheid? Specifiek zijn deze leden benieuwd welk afwegingskader de beheerder van het fonds zal gebruiken om te bepalen of normering, beprijzing, subsidiering of financiering in de vorm van leningen de meest doelmatige overheidsinterventie is. Indien vervolgens via een onafhankelijke en zorgvuldige analyse besloten is dat subsidie het meest doelmatige instrument is voor het behalen van de CO₂-reductie, zou op de tweede plaats de vraag op tafel moeten liggen of financiering via het Klimaatfonds logisch is of dat de financiering via bestaande subsidiepotjes en fondsen kan verlopen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 5.

34.

Hoewel de regering de additionaliteit van het fonds ten opzichte van andere fondsen kort aanstipt in de memorie van toelichting, is het voor deze leden onduidelijk hoe zij deze afweging wil gaan maken.

Over de samenhang tussen de fondsen heeft de Minister van Financiën u op 10 juni 2022 geïnformeerd (Kamerstukken II 2022/23, 35 925 IX, nr. 33). Daarin is beschreven dat het Nationaal Groeifonds en het Klimaatfonds in oprichting verschillende doelstellingen hebben. Maatregelen voor het Nationaal Groeifonds dienen bij te dragen aan het duurzaam verdienvermogen via investeringen in kennisontwikkeling, *research and development* en innovatie. Het achterliggende doel van onderhavig wetsvoorstel voor het Klimaatfonds is bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de Klimaatwet (tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050) en de specifieke bestedingsdoelen onder artikel 2 van onderhavig wetsvoorstel. Het fondsbeheerteam zal alle maatregelen beoordelen op het criterium additionaliteit ten opzichte van bestaand beleid en instrumentarium. Daarbij wordt – gelet op het doel van de maatregel – beoordeeld of het Klimaatfonds het meest geëigende instrument is, of het beter past bij de doelen van het Groeifonds of bijvoorbeeld InvestNL.

35.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties hoe het budgetrecht geborgd gaat blijven van de Kamer en hoe het overzicht over de middelen geborgd blijft. De instellingswet geeft aan dat de regering via het meerjarenprogramma overzicht wil bewaren over waaraan de middelen precies worden uitgegeven die vanuit het Klimaatfonds worden overgeheveld naar de departementale begrotingen. Het is deze leden niet duidelijk of de middelen na overheveling naar departementale begrotingen nog te controleren zullen zijn. Graag zouden deze leden zien dat de middelen (digitaal) geoormerkt zouden worden, zodat ook binnen de departementale begrotingen overzichtelijk blijft welke middelen vanuit het Klimaatfonds gefinancierd zijn. Is de regering hiertoe bereid? Is het mogelijk om jaarlijks bij de begrotingsbehandelingen een overzicht bij de departementale begrotingen te krijgen van de stand van de middelen die afkomstig zijn uit het klimaatfonds, waarbij per departementale begroting inzichtelijk wordt gemaakt welke middelen binnen zijn gekomen vanuit het

¹² Zie het ontwerp-MJP 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Klimaatfonds, hoeveel middelen terugvloeien naar het Klimaatfonds, en waar die middelen aan uitgegeven worden?

Het kabinet vindt het van groot belang dat de Kamer inzicht heeft in de stand van zaken van alle bestedingen van het Klimaatfonds om haar budgetrecht goed te kunnen uitoefenen. Zoals beschreven in de Kamerbrief Voorjaarsbesluitvorming Klimaat¹³ beoogt het kabinet een integraal overzicht te geven van de voorgenomen uitgaven uit het Klimaatfonds in het (ontwerp)meerjarenprogramma, de fondsbegroting en het jaarverslag. Dit doet het kabinet op de volgende manieren.

1. In het MJP 2024 zal het kabinet toelichten voor welke maatregelen zij middelen wil overboeken aan departementale begrotingen uit het Klimaatfonds. Na de parlementaire behandeling doet het kabinet hiertoe een definitief voorstel in de begroting van het fonds, die samen met het meerjarenprogramma op Prinsjesdag wordt aangeboden aan uw Kamer.
2. In het jaarverslag van het Klimaatfonds zal een integrale verantwoording worden opgenomen van de uitputting van de middelen die beschikbaar zijn gesteld uit het Klimaatfonds. Deze verantwoording staat tevens in het jaarverslag van het betreffende departement waar de middelen naar zijn overgeheveld.

De middelen die zijn overgeboekt naar departementale begrotingen worden daarbij geoormerkt, zodat in het meerjarenprogramma een integraal overzicht gegeven kan worden van de uitgaven van de jaren ervoor en eventuele wijzigingen die hebben plaatsgevonden. Daarnaast is het kabinet bereid om jaarlijks een overzicht te bieden per departementale begroting van de stand van middelen afkomstig uit het klimaatfonds.

36.

Het lid van de BBB-fractie vraagt zich af of het fonds ook ruimte biedt voor koppelkansen met de arbeidsmarkt in het kader van de energietransitie. Kunnen bijvoorbeeld middelen uit het Klimaatfonds worden ingezet om mensen, bijvoorbeeld bij sociaal ontwikkelbedrijven, een vak/praktijkgerichte scholing te bieden als voorbereiding op betaald werk in het kader van de energietransitie? Is de regering het eens dat werkcapaciteit een essentieel onderdeel van klimaatbeleid zou moeten zijn?

Maatregelen die gaan over de arbeidsmarkt en bijdragen aan de bestedingsdoelen van onderhavig wetsvoorstel voor het Klimaatfonds komen in aanmerking voor middelen uit het fonds. De regering is het daarnaast met het lid van de BBB-fractie eens dat voldoende technisch geschoold personeel van invloed kan zijn op de uitvoerbaarheid van klimaatmaatregelen. De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel wordt in het kader van het criterium uitvoerbaarheid derhalve meegewogen bij de beoordeling van maatregelen.

Afbakening ten opzichte van andere fondsen

37.

De leden van de commissie constateren dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat uit het fonds enkel bedragen kunnen worden overgeheveld naar begrotingen van andere ministeries. Klopt het dat artikel 6 overheveling naar een ander begrotingsfonds niet in de weg staat aangezien dit ook een begroting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Comptabiliteitswet 2016 is?

¹³ Zie Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het klopt dat technisch gezien op grond van artikel 6 van het wetsvoorstel middelen uit het Klimaatfonds naar een ander begrotingsfonds kunnen worden overgeheveld. Het is echter de bedoeling dat middelen worden overgeheveld naar departementale begrotingen voor de bekostiging van maatregelen.

38.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe de regering de adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Raad van State bij het vormgeven van het Nationaal Groeifonds op het punt van het budgetrecht van het parlement en de controleerbaarheid van het klimaatfonds heeft betrokken en toegepast.¹⁴

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 35.

39.

De leden van de SP-fractie willen voorkomen dat er geshopt gaat worden tussen financieringsvormen bij de overheid en dit kan leiden tot overfinanciering van een aanvrager. Hoe gaat de regering voorkomen dat partijen of organisaties voor eenzelfde activiteit op verschillende manieren fondsen aanspreken, bijvoorbeeld via het Nationaal Groeifonds, het Transitiefonds en het Klimaatfonds, maar bijvoorbeeld ook via InvestNL?

De regering meent dat het shoppen wordt voorkomen door de bestedingsdoelen van de fondsen op voorhand zo scherp mogelijk af te bakenen. Over de samenhang tussen de fondsen heeft de Minister van Financiën u op 10 juni 2022 geïnformeerd.¹⁵ In algemene zin richt het Nationaal Groeifonds zich op maatregelen op het gebied van kennisontwikkeling, *research and development* en innovatie die bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen. Het op te richten Klimaatfonds heeft als achterliggend doel het bereiken van tenminste 55% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Voorgesteld wordt het Klimaatfonds ten opzichte van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur af te bakenen door de uitsluiting van de landbouw- en natuurmaatregelen van bekostiging uit het fonds in artikel 2, derde en vierde lid. Maatregelen voor het verduurzamen van glastuinbouwsector komen wel in aanmerking. Waar het Klimaatfonds, Groeifonds en Transitiefonds landelijk gebied en natuur primair gericht zijn op het (al dan niet via overheveling naar departementale begrotingen) verlenen van subsidies, is InvestNL is als investeringsinstelling gericht op het financieerbaar maken van projecten door het bieden van revolverend risicodragend kapitaal. Deze organisaties zijn daarmee complementair aan elkaar.

De bestedingsdoelen van de fondsen in aanmerking nemend, is het allereerst aan de indiener van de maatregel om te bepalen onder welk fonds een maatregel het beste past. Dit wordt vervolgens beoordeeld door de fondsbeheerder op basis van de bestedingsdoelen. Bij twijfel zal informeel contact opgenomen worden met de beoordelaars van het Nationaal Groeifonds, Transitiefonds in oprichting en InvestNL om gezamenlijk te beoordelen wat de meest passende financieringsbron voor de maatregel is.

¹⁴ Advies Algemene Rekenkamer.

¹⁵ Kamerstukken, 2021/22, 35 925 IX, nr. 33.

40.

De leden van de SP-fractie zouden ook graag willen weten hoe de regering zicht houdt op afwijzingen bij de één en hernieuwde aanvraag bij de ander? Of de situatie dat een organisatie of bedrijf beter bij een ander fonds past, dan waar is aangevraagd? Kan de regering uitgebreid ingaan op het onderwerp van gegevensuitwisseling tussen fondsen?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 39.

41.

Het lid van de BBB-fractie vraagt de regering om uit te leggen waarom die afbakening bijvoorbeeld met het transitiefonds zo belangrijk is.

Een begrotingsfonds is bedoeld om financiële middelen meerjarig te reserveren voor een specifiek doel, waarvan op voorhand wordt ingeschat dat de middelen ervoor nodig zijn op het doel te bereiken. Het is van belang dat de reikwijdte van het fonds voldoende is afgebakend, om te zorgen dat de middelen uiteindelijk niet besteed worden aan iets anders, waardoor het doel uiteindelijk niet gehaald wordt.

42.

Waarin is de onderbouwing gelegen om maatregelen ten behoeve van broeikasgasreductie die in de landbouw genomen worden uitgesloten worden van het klimaatfonds? Kan de regering uiteenzetten wat het inhoudelijke verschil is tussen maatregelen in het klimaatfonds en maatregelen ten behoeve van klimaat die in een ander fonds (het transitiefonds) dienen te worden ondergebracht?

Het kabinet zet via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in op een integrale gebiedsgerichte aanpak waarmee de stikstof, water en klimaatopgave zoveel mogelijk in samenhang wordt gerealiseerd. Om die integraliteit te borgen heeft het kabinet besloten om maatregelen gericht op het klimaat in de landbouw- en natuur onder te brengen in het Transitiefonds en uit te sluiten van middelen uit het Klimaatfonds. Zoals beschreven in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel gaat het hierbij om maatregelen gericht op het terugdringen van broeikasgasemissies in de veehouderij en landgebruik door extensivering van landbouw en maatregelen gericht op nieuwe verdienmodellen voor kringlooplandbouw. Met het voorgestelde Transitiefonds komt er een bron van financiering die expliciet is bedoeld voor het bekostigen van deze maatregelen. Omdat de energetische klimaatmaatregelen in de landbouw en glastuinbouw niet in aanmerking komen voor het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur, komen deze maatregelen wel in aanmerking voor het Klimaatfonds zolang deze kunnen bijdragen aan de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds.

Voor het antwoord op de vraag van het lid van de BBB-fractie wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag nummer 23.

43.

Klopt het dat de andere fondsen zoals het mobiliteitsfonds niet letterlijk gaan over broeikasgasemissiereductie, maar dat daar expliciet bij maatregelen die genomen moeten worden in de landbouw wél sprake van is?

Het klopt dat emissiereductie een expliciet doel is van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur in oprichting, terwijl dit bij het mobiliteitsfonds niet zo is. Hoewel het Mobiliteitsfonds niet primair is gericht op het reduceren van CO₂-emissies kunnen maatregelen die daar worden

ingediend wel CO₂-emissiereductie tot gevolg hebben, bijvoorbeeld door circulariteit als voorwaarde te stellen bij infrastructuurprojecten.

Fondsbeheer en toepassing van criteria

44.

De leden van de commissie constateren dat de Minister voor Klimaat en Energie zowel als fondsbeheerder als degene die een beroep doet op het fonds kan optreden. Om de verantwoordelijkheden zo goed mogelijk te scheiden wordt een aantal waarborgen opgenomen. Wordt de beoogde ambtelijke scheiding tussen beoordelen van verzoeken en de indieners daarvan vastgelegd in een protocol of bijvoorbeeld in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019? Een tweede waarborg is de mogelijkheid van onafhankelijke advisering «op verschillende momenten». Kan de regering aangeven welke momenten dit betreft en hoe de Kamer kennis kan nemen van deze adviezen (zie voor de vragen over advisering over het meerjarenprogramma hieronder, onder 6) voordat de ontwerpbegroting wordt voorgelegd? De onafhankelijke advisering is in het wetsvoorstel als facultatieve bevoegdheid (de regering «kan» onafhankelijk advies inwinnen). Is overwogen om deze advisering meer dwingend voor te schrijven, zoals bijvoorbeeld bij het Nationaal groeifonds is gebeurd?

De Minister voor Klimaat en Energie heeft inderdaad een dubbele rol: die van fondsbeheerder en die van indiener van vier deelprogramma's. De Minister voor Klimaat en Energie is namelijk beleidsverantwoordelijk voor een aantal bestedingsdoelen en zal daarom inderdaad aanvragen indienen bij de fondsbeheerder. Als fondsbeheerder is de Minister voor Klimaat en Energie verderop in het proces verantwoordelijk voor het beoordelen van de bijdrage van alle ingediende deelprogramma's (aan de hand van de doelstelling van het fonds en de in artikel 3, derde lid, van dit wetsvoorstel opgenomen criteria van de doelen van het fonds) en het opstellen van het ontwerp-MJP. Dit gebeurt in samenwerking met de Minister van Financiën, die alle begrotingsuitgaven beoordeelt op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het is de bedoeling om de dubbele rol van de Minister voor Klimaat en Energie ambtelijk te beleggen bij verschillende directies om een onafhankelijke beoordeling en advisering te borgen. Het kabinet acht het niet nodig om de beoogde ambtelijke scheiding tussen beoordelen van maatregelen en de indieners daarvan vast te leggen in een protocol of in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019, omdat het enkel de beoordeling van de voorstellen betreft en deze beoordeling ook voor de Kamer beschikbaar wordt gemaakt. Uiteindelijk wordt kabinetsbreed een besluit genomen over de besteding van de middelen, wat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het parlement.

Bij de totstandkoming van het ontwerp-MJP voor 2024 is op twee momenten onafhankelijke advisering gevraagd. Ten eerste zijn vroeg in het proces bij de ontwikkeling van de deelprogramma's per perceel relevante experts (in ieder geval TNO, PBL en RVO) gevraagd mondeling advies uit te brengen tijdens zogenaamde «kennis aan tafel sessies». Verderop in het proces is het PBL gevraagd om een onafhankelijke reflectie op de alle ingediende maatregelen te geven en op de conceptbeoordeling van de fondsbeheerder. Het ontwerp-MJP 2024 en de PBL-reflectie daarop zijn gelijktijdig met de Voorjaarsnota naar het parlement gestuurd.¹⁶

¹⁶ Zie PB-reflectie, bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 2023Z07697 (nog niet genummerd) Voorjaarsbesluitvorming Klimaat | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Er is overwogen om de advisering op dezelfde manier als bij het Nationaal Groeifonds te regelen, maar dit paste niet bij de aard van het Klimaatfonds. Daarvoor is het belangrijk om de regie op de transitie en de inzet van beleidsinstrumenten te versterken. Dit wordt nodig geacht omdat ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren Nederland niet op koers lag om de doelen voor broeikasgasreductie te behalen, zoals die zijn vastgelegd in de Klimaatwet. Met de huidige vormgeving wordt wel onafhankelijk advies ingewonnen, maar heeft de Minister voor Klimaat en Energie ook de daarom ruimte om de ingediende maatregelen integraal te wegen binnen het bredere klimaatbeleid, bijvoorbeeld in relatie tot andere maatregelen in een specifieke sector.

45.

De leden van de commissie stellen vast dat in het wetsvoorstel niet wordt bepaald dat de regering uitsluitend kan besluiten dat klimaatmaatregelen die in overeenstemming zijn met de vier in het wetsvoorstel opgenomen toekenningscriteria uit het fonds kunnen worden gefinancierd (artikel 3, derde lid, onderdeel a tot en met d (Beheer van het fonds)). Bepaald wordt daarentegen dat de regering die maatregelen «beoordeelt met betrekking tot» die toekenningscriteria. Wat betekent dit precies? Laten deze bewoordingen naar het oordeel van de regering ruimte voor de Minister voor Klimaat en Energie om ook maatregelen te financieren uit het fonds die niet of niet volledig met de toekenningscriteria in overeenstemming zijn of daarvan af te wijken?

Het Klimaatfonds hevelt middelen uit het fonds alleen over naar de departementale begrotingen als maatregelen bijdragen aan de bestedingsdoelen van het wetsvoorstel en zijn beoordeeld aan de hand van de toetsingscriteria van het voorgestelde artikel 3, tweede lid. Er is gekozen voor de formulering dat maatregelen «onder meer beoordeeld worden met betrekking tot de toekenningscriteria», om ruimte te bieden voor aanvullende overwegingen en om duidelijk te maken dat de beoordelingscriteria geen afvinklijst betreffen (voldoet wel of niet aan de criteria) maar onderlinge afweging van maatregelen vergen ten opzichte van elkaar (relatief). Zo kan de ene maatregelen doelmatiger zijn dan de andere. Soms is het ook zo dat de doelmatigheid van een maatregelen eigenlijk alleen goed kan worden beoordeling in samenhang met andere maatregelen, in dat geval kan ook naar de combinatie van maatregelen worden gekeken. Samenvattend is het vanwege de formulering van artikel 3, tweede lid, mogelijk dat een maatregel wordt opgenomen in het meerjarenprogramma hoewel deze niet volledig in overeenstemming is met alle criteria (en dus bijvoorbeeld niet staat in het klimaatplan).

46.

De leden van de commissie tekenen voorts aan dat de in de wet opgenomen criteria niet uitputtend zijn: het betreft aspecten die de regering «onder meer» kan betrekken in zijn beoordeling. Welke andere criteria kunnen relevant zijn en mogelijk door de regering worden betrokken bij zijn beoordeling? Welk gewicht kunnen deze aanvullende criteria hebben, kunnen deze de bij wet benoemde criteria opzijzetten?

De regering heeft geen specifieke andere criteria voor ogen gehad die zij bij de beoordeling van maatregelen kan betrekken, maar heeft de mogelijkheid open willen houden dat een ander urgent criterium zich opdringt.

47.

Met betrekking tot de toetsing op doelmatigheid wordt in de memorie van toelichting gesteld dat deze toets ook «op een meer macroniveau» kan plaatsvinden. Het is de leden van de commissie niet duidelijk wat hiermee

wordt bedoeld. Schrijft het wetsvoorstel niet voor dat deze afweging op maatregelniveau plaats dient te vinden (artikel 3, derde lid, aanhef)?

Maatregelen die worden ingediend bij de beheerder van het beoogde Klimaatfonds moeten allereerst voldoen aan de bestedingsdoelen van het fonds. Vervolgens wordt de ingediende maatregel beoordeeld aan de hand van de toetsingscriteria uit artikel 3, tweede lid. Bij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van een voorstel wordt allereerst op maatregelniveau getoetst. Vervolgens kan aanvullend een beoordeling op macroniveau worden gedaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat gekeken wordt of en in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van het energiesysteem. Soms is het ook zo dat de doelmatigheid van een maatregelen eigenlijk alleen goed kan worden beoordeeld in samenhang met andere maatregelen, in dat geval kan ook naar de combinatie van maatregelen worden gekeken.

48.

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting: «Het is niet de bedoeling dat voor reeds bestaande klimaatmaatregelen middelen uit het Klimaatfonds naar departementale begrotingen worden overgeheveld.» In artikel 3, derde lid, onderdeel d, is daarom opgenomen dat de regering – onder andere meeweegt – of de maatregelen additioneel zijn aan maatregelen die zijn vastgesteld en gefinancierd. De wettekst lijkt financiering van dit beleid uit het fonds echter niet te verbieden, omdat het een wegingsfactor en niet categoriaal is uitgesloten.¹⁷ Klopt dat? Het is de leden van de commissie daarnaast niet duidelijk wanneer er precies sprake is van vóór 1 januari 2022 vastgesteld en gefinancierd beleid als bedoeld in artikel 3, derde lid, onderdeel d. Zo wordt in de memorie van toelichting gesproken over het nationaal isolatieprogramma waarvoor tot 2024 middelen zijn gereserveerd. Voor een deel van de maatregelen die voor 2024 uitgevoerd worden is de regelgeving echter na 1 januari 2022 vastgesteld.¹⁸ Dit doet de vraag rijzen wanneer er volgens de regering sprake is van vastgesteld en gefinancierd beleid in de zin van het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering hier nader inzicht in geven?

Het klopt dat in het wetsvoorstel de financiering van reeds bestaande klimaatmaatregelen niet wordt verboden. Met onderdeel d van artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel beoogt de regering te voorkomen dat vastgesteld en gefinancierd beleid ten tijde van de totstandkoming van het coalitieakkoord wordt gefinancierd met middelen uit het fonds. Met vastgesteld en gefinancierd beleid wordt bedoeld op beleid dat ten tijde van het coalitieakkoord al was uitgewerkt, waar al dekking voor was gevonden en/of dat al operationeel was.

De regering wil wel dat het mogelijk is dat bestaande maatregelen die voor 2030 beëindigd zouden worden maar waarvan het thans wenselijk wordt geacht in het licht van de doelstellingen van het Klimaatfonds om desbetreffende maatregelen opnieuw vast te stellen of de werking ervan te verlengen ook te financieren met middelen die afkomstig zijn uit het fonds.

¹⁷ Vergelijk artikel 3, derde lid, onderdeel d, (additionaliteit) ten opzichte van artikel 2, derde lid, (uitsluiting financiering maatregelen landbouw en landgebruik).

¹⁸ Dit geldt bijvoorbeeld voor de specifieke uitkering voor het financieren van de verduurzaming van slecht geïsoleerde woningen, de regelgeving is op 1 februari 2023 vastgesteld (stcrt. 2023, 3877).

49.

De leden van de commissie menen dat de te financieren maatregelen uitvoerbaar dienen te zijn. Daarbij dient onder andere voldaan te zijn aan de Europese staatssteunregels. Ziet de regering voorshands ten aanzien van de maatregelen uit de indicatieve verdeling van middelen risico's op dit gebied? Zijn er maatregelen die naar waarschijnlijkheid gemeld dienen te worden bij de Europese Commissie?

Voor elke maatregel dient te worden gezien of er sprake is van staatssteun en of de staatssteun aan de Europese Commissie moet worden gemeld ter verkrijging van voorafgaande goedkeuring. Het kabinet voorziet bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma Klimaat voor de begroting van 2024 dat het voor bepaalde maatregelen noodzakelijk is om een staatssteungoedkeuring te krijgen van de Europese Commissie, bijvoorbeeld voor een subsidieregeling gericht op het CO₂-vrij maken van gascentrales en eventuele maatwerksubsidies voor de industrie. In deze gevallen bestaat het risico van vertraging. Zonder de goedkeuring van de Europese Commissie mag geen staatssteun worden verleend en kunnen de maatregelen niet uitgevoerd worden.

50.

De leden van de commissie vragen of de regering nader kan uiteenzetten waarom er, anders dan de Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd en in artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (36 277), niet voor is gekozen om een delegatiebepaling op te nemen, zodat onderwerpen als de onafhankelijke advisering en beoordelingscriteria in lagere regelgeving verder uitgewerkt kunnen worden?

De karakters van het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur en van het voorgestelde Klimaatfonds verschillen. Het Transitiefonds moet functioneren in een bestuurlijke omgeving die verder rijkt dan de departementen en uit het Transitiefonds kunnen zelf direct uitgaven worden gedaan. Het nader kunnen regelen van de beoordelingscriteria en de onafhankelijke advisering kan voor dit fonds toegevoegde waarde hebben. Het Klimaatfonds zal het karakter hebben van een overhevelingsfonds, waar alleen departementen een aanvraag voor kunnen indienen. Dit maakt dat afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van onafhankelijke beoordeling ook nader uitgewerkt en afgestemd kunnen worden binnen het kabinet via de Ministeriële Commissie voor Klimaat en Energie en de ministerraad.

51.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de toelichting over de criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling van of maatregelen al dan niet kunnen worden gefinancierd vanuit het Klimaatfonds onder het kopje doelmatigheid wordt gesteld dat duidelijk moet zijn dat de beoogde effecten van een maatregel niet op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden. Deze leden vragen de regering in te gaan op de vraag in hoeverre de keuze voor subsidiering uit het Klimaatfonds versus normering of beprijzing objectief kan worden getoetst of dat een dergelijke keuze per definitie een politieke keuze is. Indien dergelijke toetsing niet objectief kan worden gedaan, is het dan wel verstandig om de bovengenoemde uitwerking van het begrip doelmatigheid op deze wijze mee te nemen in de (objectieve) toetsing van maatregelen, zo vragen deze leden.

Een maatregel is in meer of mindere mate doelmatig: de ene maatregel kan dus doelmatiger zijn dan een andere maatregel. Ook is de beleidsmix relevant: het kan doelmatiger zijn om een maatregel te subsidiëren als er

ook normerende en beprijzende maatregelen zijn. De subsidie kan risico's wegnemen en draagt een deel van vooralsnog hogere kosten bij koplopers, terwijl (oplopende) normering en beprijzing parallel zorgen voor een stabiel en structureel marktperspectief. Dit kan objectief worden getoetst. De waarde of weging die, na de beoordeling, aan de doelmatigheid wordt gegeven, is vervolgens een politieke keuze. Dit betekent dat het kabinet uiteindelijk een besluit neemt over de inhoudelijke beoordeling door in te stemmen met het meerjarenprogramma, dat vervolgens als bijlage bij het voorstel voor de begroting van het Klimaatfonds aan het parlement wordt aangeboden.

52.

De leden van de CDA-fractie hebben de bij het bovenstaande de vraag welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een maatregelen die gefinancierd wordt vanuit het Klimaatfonds doelmatig is. Deze leden vragen of bij het bepalen van de doelmatigheid alleen zal worden gekeken naar de kosten voor de Staat of dat er ook wordt gekeken naar de kosten voor burgers en het bedrijfsleven. Normeren kost immers ook geld en de kosten van bijvoorbeeld normering zullen ergens moeten landen in de maatschappij.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van een maatregel wordt gekeken naar de beste maatregelvorm (normeren, beprijzen en/of subsidiëren) om het gestelde doel te behalen, zeker ook in relatie tot de overige maatregelen die datzelfde doel nastreven. Een onderdeel van dat onderzoek is wie de risico's zou moeten dragen; de Staat, de burger en/of het bedrijfsleven. Er wordt dus gekeken naar de balans tussen de maatregelen en waar en hoe de kosten voor de maatschappij als geheel zullen neerslaan en niet alleen naar de kosten voor de Staat.

53.

Voorts vragen deze leden de regering om te verduidelijken hoe effecten zoals weglek en de impact op het verdienvermogen van Nederland worden meegewogen in het beoordelen (van de doelmatigheid) van maatregelen.

Indien sprake is van weglek en impact op verdienvermogen dan wordt dit in kaart gebracht. Vervolgens wordt deze informatie meegenomen in de beoordeling van de doelmatigheid van een maatregel en meegewogen in de bredere beoordeling van een maatregel en het pakket aan maatregelen voor het ontwerp-MJP. Op het moment dat een maatregel leidt tot weglek is deze minder doelmatig dan een maatregel die niet tot weglek leidt. Maatregelen die tot positieve effecten voor verdienvermogen leiden hebben eveneens een positievere doelmatigheid dan maatregelen met negatieve gevolgen (gegeven een bepaalde CO₂-effecten). Voor deze laatste geldt wel dat de precieze effecten voor verdienvermogen in veel gevallen lastig heel concreet zijn vast te stellen. Wel is vaak in algemene zin duidelijk of een maatregel een positief effect heeft of juist negatief.

54.

De leden van de SP-fractie willen de regering met klem verzoeken om heldere en toetsbare doelen en criteria te formuleren die door de verschillende ministeries identiek worden geïnterpreteerd om zo fouten, desinvesteringen enzovoorts te voorkomen. De leden van de SP-fractie willen niet dat het klimaatfonds het karakter krijgt van «geld zoekt bestemming», maar juist omgekeerd. Hoe gaat de regering dit garanderen?

Het is niet de bedoeling om het Klimaatfonds een karakter te laten hebben van «geld zoekt bestemming». In het coalitieakkoord is 35 miljard euro gereserveerd voor het Klimaatfonds. Dat is een enorm budget. Tegelijkertijd zijn de uitdagingen waar we de komende decennia voor staan wat betreft het reduceren van broeikasgassen enorm. Dit resulteert in een schaarste aan middelen, die het kabinet dwingt tot het maken van keuzes. In de beoordeling van maatregelen die door Ministers worden voorgesteld ter bekostiging met middelen uit het Klimaatfonds zal onder meer gekeken worden naar de bijdrage van een maatregel aan de doelstelling van het Klimaatfonds. Verder wordt er gekeken naar de doelmatigheid van de maatregel, waarbij ook een efficiënt gebruik van de beschikbare middelen een criterium is. Indien nodig worden aanvullende voorwaarden gesteld om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. Ook na overheveling zal nauwlettend worden gemonitord of de beoogde middelen volgens planning worden besteed, of uiteindelijk kunnen worden ingezet voor andere maatregelen.

55.

De leden van de SP-fractie willen voorkomen dat met het klimaatfonds subsidie wordt gegeven aan zogeheten «stranded assets»; activa die in de toekomst en geen maatschappelijke waarde meer vertegenwoordigen. Hoe is de regering van plan om voor toekenning van subsidie uit het klimaatfonds te onderzoeken of de gekozen toepassing niet leidt tot investeringen die op de lange termijn onwenselijk zijn?

Het is ook de uitdrukkelijke wens van de regering om de financiering van zogenaamde *stranded assets* met middelen uit het Klimaatfonds te voorkomen. Deze wens is onderdeel van de beoordeling van doelmatigheid, waaronder onder meer gekeken wordt naar een efficiënt gebruik van de beschikbare middelen – ook op de lange termijn. Indien over een efficiënt gebruik twijfel bestaat, worden middelen mogelijk niet toegekend of kan er gewerkt worden met een reservering. In dat laatste geval komen middelen pas beschikbaar wanneer voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld aanvullend onderzoek naar toekomstbestendigheid of het toevoegen van tranchering in een regeling. Zo is in het ontwerp-MJP 2024 bijvoorbeeld opgenomen dat de subsidies voor de ombouw van gascentrales enkel beschikbaar worden gesteld op het moment dat de desbetreffende centrales ook daadwerkelijk waterstof gaan bijmengen, zodat wordt voorkomen dat er centrales worden omgebouwd die geen bijdrage leveren aan de reductie van broeikasgasemissies.

56.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn benieuwd naar hoe de beoordeling van aanvragen in de praktijk plaats zal vinden.

Het voorstel is dat de voorbereiding van de uitvoering van de taak van fondsbeheerder ambtelijk separaat wordt belegd in een team dat geen beleidsverantwoordelijkheid draagt ten opzichte van departementen die maatregelen kunnen indienen bij het fonds. De beoordeling van maatregelen die door Ministers zijn voorgesteld voor de financiering met middelen uit het fonds worden door dit team voorbereid. De beoordeling gebeurt op basis van de bestedingsdoelen en criteria van het fonds. Het team maakt gebruik van kennis en expertise van onafhankelijke kennispartijen. Daarnaast ziet de Minister van Financiën toe op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het fonds. Vervolgens wordt PBL gevraagd om een onafhankelijke reflectie te geven op de beoordeling

door de fondsbeheerder en alle ingediende maatregelen. Naar aanleiding van de PBL-reflectie zal de fondsbeheerder een onderbouwd voorstel doen voor een verdeling van de middelen. Dit voorstel wordt opgenomen in het MJP. De PBL-reflectie zal ook met uw Kamer gedeeld worden als bijlage bij het ontwerp-MJP dat tegelijkertijd met de Voorjaarsnota door het kabinet naar het parlement is verzonden. Na de parlementaire behandeling wordt het definitieve voorstel voor de verdeling van de middelen opgenomen in de begroting en het (definitieve) meerjarenprogramma van het fonds, die samen met het meerjarenprogramma op Prinsjesdag wordt aangeboden aan de Kamer. Uw Kamer kan bij de behandeling van de begrotingswetsvoorstellen (begroting, 1e en 2e suppletoire begrotingswetten en de eventuele noodzakelijke incidentele suppletoire begrotingswetten) de voorgestelde verdeling van middelen amenderen en goedkeuren. Overigens wordt beoogd om incidentele suppletoire begrotingswetten zoveel mogelijk te beperken.

57.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn benieuwd wanneer maatregelen als doeltreffend worden beschouwd. Deze leden roepen de regering op om hiervoor een hoge lat te leggen – wat deze leden betreft 65%, en ten minste 60%. Kan de regering bevestigen dat de doeltreffendheid van het fonds en gefinancierde maatregelen wordt getoetst aan de 60%-doelstelling, en niet aan de 55%-doelstelling? En kan de regering toelichten hoe zij hierop gaat toetsen?

Een maatregel wordt beschouwd als doeltreffend als de desbetreffende maatregel de met die maatregel beoogde doelstellingen realiseert. Om voor financiering met middelen uit het Klimaatfonds in aanmerking te komen, moeten maatregelen bijdragen aan de doelstelling genoemd in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Voor de beoordeling van individuele klimaatmaatregelen is het niet relevant of de ambitie van de regering 55%, 60% of 65% CO₂-emissiereductie is. Afzonderlijke maatregelen zullen namelijk niet zelfstandig één van deze emissiereductiedoelstellingen kunnen behalen.

58.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen hoe wordt bepaald of en wanneer een bijdrage vanuit het Rijk, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies, het meest doelmatig is, en wanneer normeren en beprijzen de voorkeur geniet. 1) Hoe wordt bepaald welke bijdrage van vervuilers zelf verwacht mag worden? Wat deze leden betreft zou op de eerste plaats de vraag op tafel moeten liggen of subsidie het meest doelmatige instrument is om de CO₂-reductie te behalen. Specifiek zijn deze leden benieuwd welk afwegingskader de beheerder van het fonds zal gebruiken om te bepalen of normering, beprijzing, subsidiëring of financiering in de vorm van leningen de meest doelmatige overheidsinterventie is.

De verantwoordelijk bewindspersoon die een maatregel bij de beheerder van het Klimaatfonds indient, dient te onderbouwen op welke wijze de maatregel bijdraagt aan het doel en de onderliggende bestedingsdoelen van het Klimaatfonds. Deze onderbouwing wordt door de fondsbeheerder beoordeeld. De regering zoekt bij een uiteindelijk besluit over het ontwerp-MJP steeds naar de meest doelmatige maatregel. Dat kan (een mix van) beprijzen, normen of subsidiëren zijn. Daarbij is het uitgangspunt dat alleen voor onrendabele delen van investeringen subsidies worden ingezet. Bij de afweging tussen mogelijke instrumenten en welke bijdrage van bedrijven of burgers zelf verwacht wordt, wordt onder meer gebruik gemaakt van het onafhankelijk advies zoals beschreven in het antwoord op vraag nummer 44. De bijdrage die van partijen zelf verwacht mag worden is vervolgens deel ook een politieke

keuze. Wel kan in sommige gevallen inzichtelijk worden gemaakt welke subsidie nodig is om bijvoorbeeld te voorkomen dat een bepaalde normerende maatregel leidt tot hogere kosten voor burgers en bedrijven.

59.

2) Wie wordt verantwoordelijk voor deze afweging en welke onafhankelijke analyses zullen daarvoor gebruikt worden?

De regering stelt een meerjarenprogramma vast en is daarmee verantwoordelijk voor de gemaakte afweging. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties over de onafhankelijke analyses wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 44.

60.

Indien vervolgens blijkt dat subsidie het meest doelmatige instrument is voor het behalen van de CO₂-reductie, zou op de tweede plaats de vraag op tafel moeten liggen of financiering via het Klimaatfonds logisch is of dat de financiering via bestaande subsidiepotjes en fondsen kan verlopen.

3) Hoewel de regering de additionaliteit van het fonds ten opzichte van andere fondsen kort aanstipt in de memorie van toelichting, is het voor deze leden onduidelijk hoe zij deze afweging wil gaan maken.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag nummer 32. De fondsbeheerder beoordeelt maatregelen ten aanzien van de additionaliteit. Dit betekent dat gekeken wordt of de maatregel additioneel is aan vastgesteld en gefinancierd beleid. Dit beleid betreft beleid dat ten tijde van het coalitieakkoord al was uitgewerkt, waar al dekking voor was gevonden en/of dat al operationeel was. De fondsbeheerder overlegt hierbij ook de Minister van Financiën. De Minister van Financiën heeft overzicht over de departementale begrotingen en heeft vanuit die rol een goed beeld van de mogelijkheden binnen de bestaande departementale begrotingen en voor welke maatregelen daarbinnen echt geen ruimte is.

61.

De leden van de PvdA en GroenLinks fracties vragen voorts hoe, indien blijkt dat subsidiëren via het klimaatfonds het meest doelmatige instrument is, de Tweede Kamer inzicht kan krijgen in de doelmatige besteding van het geld. Immers, bij bijvoorbeeld de SDE++ zijn bedrijven in concurrentie met elkaar en wordt, binnen randvoorwaarden, de subsidie toegekend aan de laagste bieder. Die concurrentie is er niet tussen de grote bedrijven die meedoen aan de maatwerkafspraken. Hoe wordt inzichtelijk gemaakt voor de kamer dat er geen oversubsidiëring plaatsvindt? Kan de regering ook toezeggen dat bedrijven geen subsidie krijgen als zij hun winsten inzetten om hun eigen aandelen terug te kopen, en om dit als subsidievoorwaarde op te nemen?

De fondsbeheerder beoordeelt de maatregelen die bij hem ingediend worden in het kader van de maatwerkafspraken onder het bestedingsdoel «het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgasreducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven».

Bij de beoordeling door de fondsbeheerder zal onder meer worden gekeken of de vormgeving van de maatregel zorgt voor een efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Uw Kamer wordt via het meerjarenprogramma geïnformeerd tot welke maatregelen dit leidt. Het onderhavige wetsvoorstel gaat echter niet over het winst maken van bedrijven. Het gaat over het instellen van het Klimaatfonds waaruit middelen ingezet

kunnen worden voor maatregelen die bijdragen om de klimaatdoelstellingen te realiseren. De subsidievoorwaarden zijn onderdeel van de maatregelen van de vakministers en geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Wel is het zo dat er aan de overheveling van middelen vanuit het Klimaatfonds voorwaarden kunnen worden verbonden om de doelmatigheid van maatregelen te borgen. Zo kan de doelmatigheid van een bepaalde maatregelen sterk verbeteren indien er bij risico's van oversubsidiëring actie wordt ondernomen om dit te mitigeren door de vormgeving van de maatregel aan te passen.

Om te voorkomen dat er oversubsidiëring plaatsvindt wordt er bij subsidieregelingen waar mogelijk gewerkt met een tender-systeem zodat de subsidie gaat naar bedrijven die middelen uit het fonds zo kostenefficiënt mogelijk inzetten. In de regelingen kunnen ook andere voorwaarden worden opgenomen. Uw Kamer wordt over de precieze inhoud van de maatwerkafspraken te zijner tijd geïnformeerd door de Minister van Economische Zaken en Klimaat die beleidsverantwoordelijk is voor de maatwerkaanpak.

62.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat de Minister voor Klimaat en Energie verantwoordelijk is voor zowel het beheer als de uitvoering van het fonds en dat door deze opzet het kan voorkomen dat voor maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Klimaat en Energie vallen een beroep wordt gedaan op het fonds, terwijl de Minister tegelijkertijd als fondsbeheerder een rol heeft in het borgen dat fondsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden besteed. Deze leden zijn niet geheel overtuigd dat het separaat beleggen van deze taken binnen het ambtelijk apparaat geheel kan waarborgen dat hier geen verstrengeling van belangen ontstaat. Welke andere maatregelen worden getroffen om deze verantwoordelijkheden goed te scheiden en is de regering bereid dit in de evaluatie van het Klimaatfonds mee te nemen?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 44.

63.

Het lid van de BBB-fractie vraagt ten aanzien van doeltreffendheid of de regering rekening houdt met het feit dat veel voorzieningen gefinancierd vanuit het klimaatfonds juist voor mensen met hogere inkomens bereikbaar en beschikbaar zijn, inkomens die ook zonder subsidiëring maatregelen zouden kunnen treffen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat een evenredig deel van dit fonds ten goede komt aan de lagere- en middeninkomens, voordat het is «uitgeput». Is dit een punt van zorg en op welke wijze wordt hier rekening mee gehouden?

Het kabinet betreft bij het afwegen van verschillende opties voor het klimaatbeleid rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en ambitie. Voor het Klimaatfonds zijn in het coalitieakkoord middelen beschikbaar gesteld om de benodigde investeringen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen te ondersteunen. Om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen niet maar bij een aantal partijen terecht komen, zijn er in het wetsvoorstel bestedingsdoelen opgenomen. Het voornemen is om een deel van de middelen uit het Klimaatfonds in te zetten bij de ondersteuning van de verduurzaming van woningen, zoals het Nationaal Isolatieprogramma. Dit zal ten goede komen aan kwetsbare huishoudens. Voor het antwoord op de vraag van het lid van de BBB-fractie wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag nummer 29.

64.

Het lid van de BBB-fractie vraagt zich ten aanzien van de uitvoerbaarheid af of er extra middelen kunnen worden aangewend om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt met extra begeleiding in te kunnen zetten voor de energietransitie?

Maatregelen die specifiek gericht zijn op het oplossen van arbeidsmarkt-krapte met betrekking tot de energie- en klimaattransitie en dus bijdragen aan de bestedingsdoelen van het fonds komen reeds in aanmerking voor middelen uit het Klimaatfonds. Het kan hierbij ook gaan om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

2. Begroting van het fonds

Budgettaire aspecten

65.

De leden van de commissie vragen op welke momenten in het begrotingsjaar er verandering van de verdeling van middelen plaats kan vinden. De leden van de commissie zijn daarnaast benieuwd wat er gebeurt met de middelen uit fonds indien zou blijken dat de reductiedoelstellingen in 2030 met minder middelen kunnen worden bereikt dan de nu bekende 34,12 miljard.

De regering zal ieder jaar voorafgaand aan het versturen van het ontwerp-MJP een voorstel doen tot verdeling van de middelen in het Klimaatfonds. Het ontwerp-MJP wordt gelijktijdig met de Voorjaarsnota naar uw Kamer gestuurd. Na de parlementaire behandeling (in het voorjaar) wordt het definitieve voorstel voor de verdeling van de middelen opgenomen in de begroting van het fonds, die samen met het (definitieve) meerjarenprogramma op Prinsjesdag wordt aangeboden aan uw Kamer. Uw Kamer behandelt als medewetgever de verdeling van de middelen bij de behandeling van de begroting. Uw Kamer kan bij de behandeling van de begrotingswetsvoorstellen (begroting, 1e en 2e suppletoire begrotingswetten en de eventuele noodzakelijke incidentele suppletoire begrotingswetten) de voorgestelde verdeling van middelen amenderen en goedkeuren.

Het indicatieve budget van het Klimaatfonds is niet alleen bedoeld om de doelstellingen van 2030 te halen. Maatregelen die bijdragen aan een broeikasgasneutrale energievoorziening in 2050 kunnen ook een aanvraag doen voor middelen uit het Klimaatfonds. Indien er zou blijken dat de reductiedoelstellingen in 2030 met minder middelen kunnen worden bereikt dan de nu bekende 34,12 miljard euro kunnen de resterende middelen op voorstel van het kabinet en na behandeling van het betreffende begrotingswetsvoorstel anders worden ingezet.

66.

De leden van de commissie vragen of het klopt dat uit de zin «Middelen die bij de begroting van 2023, voordat onderhavig wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, reeds voor bepaalde bestedingsdoelen worden overgeheveld naar departementale begrotingen worden op de bovengenoemde indicatieve bedragen van de desbetreffende bestedingsdoelen in mindering gebracht» volgt dat er netto minder dan 34,12 miljard resteert voor het Klimaatfonds op het moment van de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel? Indien dit het geval is, welk bedrag resteert er dan? Kan de regering inzicht geven in de besluitvorming voor de reeds begrote maatregelen, heeft de regering bij de overheveling van deze middelen – anticiperend op het wetsvoorstel –

toepassing gegeven aan de in onderhavig wetsvoorstel neergelegde voorschriften?

Het klopt dat er netto minder dan 34,12 miljard resteert voor het Klimaatfonds op het moment van de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In de begroting van 2023 is circa 4,8 miljard euro meerjarig beschikbaar gesteld voor urgente uitgaven om te voorkomen dat de uitvoering van klimaatbeleid in het geding komt.¹⁹ Daarnaast is in het Voorjaar 2022 circa 0,9 miljard euro aan middelen aan het Klimaatfonds onttrokken om budgettaire problematiek elders te dekken (Kamerstukken 2021–2022, 36 120, nr. 1). In totaal is hiermee circa 5,7 miljard euro van de middelen voor het Klimaatfonds reeds gecommiteerd. Daarmee resteert nog circa 29,3 miljard euro.

Bij de toekenning van middelen voor het jaar 2023 is uitgegaan van de in het onderhavig wetsvoorstel neergelegde voorschriften. Ingediende maatregelen worden onder meer beoordeeld met betrekking tot de toekenningscriteria die opgenomen zijn in onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast was in de begroting van 2023 een belangrijk criterium dat zonder deze uitgaven de uitvoering van het Klimaatbeleid in het geding kwam.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de commissie wordt tevens verwezen naar het antwoord op vraag 22.

67.

De leden van de commissie vragen wat de overwegingen zijn om niet, zoals bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds wel is gebeurd,²⁰ een bepaling op te nemen dat vastlegt in welke verplichtingen, uitgaven en ontvangsten de begroting afzonderlijk inzicht geeft.

Zo'n bepaling is weldegelijk opgenomen. In het wetsvoorstel staat in artikel 4, vergelijkbaar aan het Defensiematerieelbegrotingsfonds, dat in het meerjarenprogramma Klimaatfonds, dat gelijktijdig met de fondsbegroting aan het parlement wordt aangeboden, informatie opgenomen wordt over de meerjarige financiële verplichtingen van het fonds, welke uitgaven ten laste komen van middelen uit het fonds en naar welk begrotingsartikel van een andere begroting van het Rijk de middelen worden overgeheveld ten behoeve van het doen van de betreffende uitgaven. De fondsbeheerder stelt het meerjarenprogramma samen op basis van voorstellen van departementen voor het doen van uitgaven voor maatregelen die moeten passen bij de bestedingsdoelen van het fonds en beoordeeld worden op basis van de bestedingsdoelen en beoordelingscriteria van het fonds.

Begrotingseigenschappen

68.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Klimaatfonds een tijdelijk karakter heeft en een horizon kent tot 1 januari 2031. De leden van de VVD-fractie vragen wat er hierna met het fonds zal gebeuren. Kunnen er na 2031 nog uitgaven worden gedaan uit het fonds? Wat zal er gebeuren met de middelen die niet voor 2031 worden ingezet? Waarom heeft de regering gekozen voor deze einddatum?

¹⁹ Kamerstukken 2022–2023, 32 813 nr. 1090.

²⁰ Zie artikel 3, derde lid, van de Wet defensiematerieelbegrotingsfonds.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat een bedrag van 35 miljard euro wordt gereserveerd voor klimaatuitgaven over de periode tot en met 2030. Op deze manier wordt het mogelijk om de komende jaren, over een kabinetsperiode heen, fors te kunnen investeren in maatregelen die bijdragen aan de reductie van broeikasgassen. Om bij te dragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 is het nodig om in de aanloop naar 2030 middelen uit het Klimaatfonds te verdelen. Op dit moment wordt een langere doorlooptijd van het fonds niet effectief geacht. Met de voorgestelde einddatum wordt voorkomen dat er een begrotingsfonds wordt opgericht dat onnodig oneindig kan blijven bestaan.

Het voorstel is dat er na 2030 wel nog uitgaven uit het fonds kunnen worden gedaan. Voor deze uitgaven geldt de voorwaarde dat onderliggende verplichtingen uiterlijk in het jaar 2030 moeten zijn aangegaan. Middelen die niet voor 31 december 2030 worden overgeheveld naar de departementale begrotingen kunnen uit het fonds onttrokken worden ten behoeve van het generale beeld.

69.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn het eens dat het parlementaire proces van instelling van de wet niet tot vertraging moet leiden van de benodigde investeringen in de klimaattransitie. Deze leden begrijpen dan ook dat de regering al in 2023 urgente verplichtingen wilde aangaan en daarom in de begroting voor 2023 al middelen uit het klimaatfonds heeft uitgegeven. Kan zij een overzicht geven van welke middelen die gereserveerd waren voor het Klimaatfonds al in 2023 zijn overgeheveld naar departementale begrotingen. Kan zij ook aangeven aan welke specifieke projecten al concreet geld uit het klimaatfonds is toegezegd en welke bedragen daarmee gemoeid gaan? Kan zij toelichten welk afwegingskader ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze middelen is gebruikt?

In de jaarverslagen van de departementale begrotingen wordt verder toegelicht aan welke specifieke projecten de middelen uit het Klimaatfonds zijn besteed. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 66.

70.

Het lid van de BBB-fractie vraagt zich af nu de einddatum van het fonds gelegen is in 2031, wat de opties zijn op het moment dat het fonds uitgeput is, maar de 55% niet behaald. En wat zijn de beoogde opbrengsten vanuit de CO₂-heffing ETS en het vergoeden van de bodemprijs, en wat gebeurt er met deze opbrengsten op het moment dat het klimaatfonds zijn einddatum bereikt?

Het is het streven van de regering om de middelen uit het Klimaatfonds zodanig in te zetten dat de doelstellingen in onderhavig wetsvoorstel gehaald worden. Het is echter mogelijk dat de middelen uitgeput zijn voordat de doelstellingen zijn verwezenlijkt. Daarbij merkt de regering op dat het Klimaatfonds een onderdeel is van de inzet op het Nederlandse klimaatbeleid. Als blijkt dat aanvullend beleid nodig is om de wettelijke reductiedoelstellingen te behalen dan zal de regering over dit aanvullend beleid beslissen.

De maatregelen in verband met de CO₂-heffing en de CO₂-minimumprijs hebben niet tot doel om inkomsten te genereren voor het Klimaatfonds. Indien het voorkomt dat er onverhoopt toch inkomsten zijn zullen, conform afspraken in het Klimaatakkoord, de eventueel opgehaalde

middelen in het kader van de CO₂-heffing worden benut voor de vergroening van de industrie. De inkomsten uit de veiling van EU ETS rechten komen ten gunste van de algemene middelen. Conform de begrotingsregels worden deze inkomsten niet gekoppeld aan specifieke uitgaven.

3. Ontvangsten en uitgaven ten laste van het fonds

71.

De leden van de commissie hebben enkele vragen bij de keuze voor de vormgeving van het Klimaatfonds als overhevelingsfonds. Dit is anders dan bij andere begrotingsfondsen als het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds en het Transitiefonds. Deze fondsen maken directe subsidiëring ten laste van het fonds mogelijk. Volgens de memorie van toelichting leidt de vormgeving van het Klimaatfonds als een overhevelingsfonds tot «een duidelijke rol- en taakverdeling, en een overzichtelijker beheer». Kan de regering uiteenzetten waarom voor het Klimaatfonds voor een afwijkende vormgeving is gekozen dan bij andere begrotingsfondsen en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van de directe financiering van subsidies ten laste van het begrotingsfonds?

De regering heeft voor een overhevelingsfonds gekozen om verschillende redenen. Ten eerste omdat deze vormgeving beter aansluit bij de behoefte om regie te kunnen voeren op de uitgaven en deze integraal te kunnen bezien met ander klimaatbeleid gericht op normeren en beprijzen. Ten tweede omdat de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds zoals beschreven in het coalitieakkoord relatief breed waren (van kernenergie tot de verduurzaming van de gebouwde omgeving). Dat is anders dan bij het Groeifonds, waar alle voorstellen gericht zijn op het versterken van het verdienvermogen via kennisontwikkeling, *research and development* en innovatie. Een overhevelingsfonds is dan passender. Een risico van deze vormgeving is dat er geen integraal overzicht is van de toegekende middelen. Hier is extra aandacht voor bij de uitvoering van het fonds, zoals beschreven in het antwoord op vraag nummer 35. Ten derde zorgt deze vormgeving ervoor dat de gereserveerde middelen voor het klimaatbeleid behouden blijven en bij onderuitputting kunnen worden doorgeschoven naar een volgend jaar of terugvloeien naar het fonds. De middelen zijn geoormerkt voor het klimaatbeleid. Tot slot is niet gekozen voor de mogelijkheid van het verlenen van directe subsidies vanuit het fonds. De reden hiervoor is omdat in dat geval een nieuwe organisatie opgebouwd zou moeten worden omdat voor het verlenen van directe subsidies aanzienlijke deskundigheid en capaciteit is vereist. Het opbouwen van zo'n nieuwe organisatie zou echter weinig meerwaarde hebben omdat de voor subsidiëring benodigde deskundigheid en capaciteit reeds aanwezig is bij de diverse beleidsdepartementen.

72.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Klimaatfonds een overhevelingsfonds betreft waaruit uitgaven naar begrotingen van andere ministeries kunnen worden gedaan. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het proces eruitziet indien ervoor wordt gekozen om middelen van het Klimaatfonds over te hevelen naar een staatsdeelneming?

De bedoeling is dat middelen worden overgemaakt naar andere departementale begrotingen van het Rijk. Een staatsdeelneming is een privaatrechtelijke rechtspersoon en maakt geen deel uit van de rijksbegroting. Wel is het mogelijk dat een verantwoordelijk bewindspersoon een voorstel indient bij de beheerder van het Klimaatfonds voor een maatregel met betrekking op een staatsdeelneming. De verantwoordelijk bewindspersoon kan na een positieve beoordeling en ontvangst van de

middelen deze vervolgens beschikbaar stellen aan de staatsdeelname via de maatregel in kwestie, bijvoorbeeld via een subsidieregeling, kapitaalstorting of een leningafpraak.

4. Meerjarenprogramma

73.

De leden van de commissie vragen op welke wijze en op welke momenten de Kamer betrokken wordt bij het opstellen van het meerjarenprogramma, voordat dit met de begroting aan de Kamer wordt aangeboden. Zoals de Algemene Rekenkamer in het advies bij het wetsvoorstel aangeeft is de bruikbaarheid van het meerjarenprogramma voor het uitoefenen van het budgetrecht van de Kamer afhankelijk van de kwaliteit en relevantie van het meerjarenprogramma. Op welke wijze is de regering voornemens zeker te stellen dat de Kamer over voldoende actuele voortgangsinformatie beschikt om het meerjarenprogramma te beoordelen? Is in dit kader overwogen om bepalingen in de TwK op te nemen die vergelijkbaar zijn met artikel 4, derde en vierde lid, van de Wet Mobiliteitsfonds? Deze bepalingen schrijven voor dat het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) inzicht biedt in de verhouding tussen de uitgaven van het fonds en uitgaven via andere begrotingen van de rijksbegroting, en dat het meerjarenprogramma een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar en de status van de gefinancierde projecten bevat.

Er is uitdrukkelijk gekeken naar de Wet Mobiliteitsfonds en het is de bedoeling dat het meerjarenprogramma Klimaat vergelijkbaar inhoudelijk wordt. Omdat wordt voorgesteld dat het Klimaatfonds een overhevelingsfonds wordt, is ervoor gekozen de bepalingen ten aanzien van het meerjarenprogramma Mobiliteitsfonds niet een-op-een te kopiëren.

Het parlement ontvangt gelijktijdig met de voorjaarsnota het ontwerp-MJP. Dan heeft het parlement de mogelijkheid met gebruikelijke parlementaire middelen het meerjarenprogramma te behandelen. Het meerjarenprogramma sluit aan bij de vormgeving van de begrotingswijze, zoals bij het Mobiliteitsfonds. In het meerjarenprogramma wordt de voortgang van lopende regelingen gemonitord. Op deze manier is geborgd dat uw Kamer over voldoende actuele voortgangsinformatie beschikt om het meerjarenprogramma te beoordelen. Het is de bedoeling van de regering dat het meerjarenprogramma Klimaatfonds een belangrijk instrument is voor het parlement om het budgetrecht uit te oefenen. Hiervoor wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag nummer 55.

5. Onafhankelijk advies

74.

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de regering voornemens is om advies te vragen op het meerjarenprogramma door een aantal partijen, waaronder het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze adviezen worden naar de Kamer gestuurd. Is overwogen deze advisering en de verzending aan de Kamer van de adviezen in de wet vast te leggen?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de commissie over het vastleggen van de advisering wordt allereerst verwezen naar het antwoord op vraag nummer 44. Als toevoeging op het antwoord op vraag nummer 44 geldt dat in artikel 68 van de Grondwet de algemene inlichtingenplicht van bewindslieden richting de Kamers der Staten-Generaal geregeld is. Gelet hierop is niet overwogen vast te leggen dat

adviezen aan de Kamer gestuurd worden maar alvorens de Kamer een dergelijk verlangen heeft geuit, toe te zeggen dat de verzending gebeurt. Verder geldt in het kader van artikel 68 van de Grondwet onder meer de beleidslijn actieve openbaarmaking beslisnota's. Het is daarmee aanneemelijk dat informatie over de advisering in dergelijke beslisnota's landt.

75.

De leden van de commissie lezen dat uitvoeringsorganisaties zo vroeg mogelijk worden betrokken. Gaat de regering uitvoeringstoetsen doen op (sets van) maatregelen en zo ja, wie voert die toetsen uit en op welke wijze en op welk moment worden de resultaten daarvan met de Kamer gedeeld?

Het is de verantwoordelijkheid van het bewindspersoon dat een maatregel wil indienen bij de beheerder van het Klimaatfonds om een dergelijke toets uit te voeren. De inhoud van een dergelijke toets wordt meegewogen bij de beoordeling door de fondsbeheerder. De fondsbeheerder zal er daarnaast bij de verantwoordelijke bewindspersonen op wijzen dat de uitvoeringsinstantie zo vroeg mogelijk wordt betrokken.

76.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering onafhankelijk advies «kan» inwinnen. Kan de regering toelichten in welke situaties advies ingewonnen gaat worden, en wie dat onafhankelijke advies gaat uitvoeren, en waarom onafhankelijk advies niet bindend in de wet is opgenomen?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 44.

77.

De leden van de SP-fractie willen graag weten wat de regering onder onafhankelijk advies verstaat en hoe zij dat precies toetst? Kan zij hier heldere kaders voor aangeven?

Onder onafhankelijk advies wordt verstaan advies waarbij de adviseurs op afstand ten opzichte van het kabinet en de fondsbeheerder staan en er geen risico op belangenverstrengeling bestaat. PBL voldoet aan deze kaders aangezien PBL zelf kan beslissen over en verantwoordelijk is voor de onderwerpkeuze en onderzoeksvragen, de te hanteren onderzoeksmethoden en het openbaar maken van onderzoeksresultaten. Daarom wordt in ieder geval PBL gevraagd om een reflectie te geven op de samenhang van het pakket aan voorgestelde maatregelen en de consistentie daarvan met de doelstellingen en criteria in het wetsvoorstel voor de instelling van het Klimaatfonds.

78.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn benieuwd naar de partijen bij wie de beheerder van het fonds informatie in kan en zal winnen. Hoe worden deze partijen precies betrokken in de te maken besluiten? En hoe wordt geborgd dat het advies ook daadwerkelijk onafhankelijk is? Is het mogelijk het Planbureau voor de Leefomgeving hierin een bepalende rol te geven? Kunnen zij jaarlijks de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven die worden gefinancierd vanuit het Klimaatfonds doorrekenen voorafgaand aan de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 77.

6. Budgetrecht van de Staten-Generaal

79.

De leden van de commissie constateren dat de memorie van toelichting in herinnering brengt dat het budgetrecht betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend, dat het achteraf de recht- en doelmatigheid van de uitgaven controleert en dat het de regering verantwoordelijk houdt voor de gedane uitgaven. Het wetsvoorstel bevat de doelstellingen van het fonds, die in de memorie van toelichting worden toegelicht. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 vereist daarnaast een toelichting waarin wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd. De leden van de commissie hebben dit in de memorie van toelichting gemist. Zou de regering hier alsnog op in willen gaan?

In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de beoogde doeltreffendheid en doelmatigheid. Een maatregel wordt beschouwd als doeltreffend als de desbetreffende maatregel de met die maatregel beoogde doelstellingen realiseert. Onder doelmatigheid wordt gekeken of de bijdrage aan de doelstelling van het fonds geschiedt door efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Hieronder wordt ten eerste verstaan dat alleen onrendabele delen van investeringen in aanmerking komen voor subsidie. Ten tweede zal worden beoordeeld in hoeverre maatregelen private investeringen stimuleren. Ten derde zal worden beoordeeld hoe de maatregel zich verhoudt tot andere klimaatmaatregelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Er wordt ook gekeken naar additionaliteit: de fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen additioneel zijn aan reeds vastgesteld klimaatbeleid- en instrumentarium. Het is niet de bedoeling dat voor reeds bestaande klimaatmaatregelen middelen uit het Klimaatfonds naar departementale begrotingen worden overgeheveld, tenzij deze maatregelen eindig zouden zijn omdat er niet is voorzien in afdoende financiering tot 2030. Als laatste criterium zal er gekeken worden naar uitvoerbaarheid: maatregelen dienen juridisch en technisch uitvoerbaar te zijn. Bij het opstellen van de maatregelen dient rekening gehouden te zijn met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt en de Europese staatssteunregels. Het gaat er hierbij ook om of een voorstel op tijd operationeel kan zijn om de middelen op tijd te kunnen besteden zoals beoogd.

80.

De leden van de SP-fractie lezen in de analyse van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie fondsbeheerder is, maar ook zelf aanvragen kan indienen, waardoor het risico bestaat op oneerlijke en onafhankelijke toekenning van fondsgelden. Hoe gaat de regering dit voorkomen en is dat voldoende? Waarom heeft de regering in lijn met het advies van de Algemene Rekenkamer niet gekozen om op te nemen dat besluiten onafhankelijker worden genomen?

Het Klimaatfonds kent een indicatief budget van 35 miljard euro. Het is daarom van belang dat er een zorgvuldige en integrale beoordeling plaatsvindt van de ingediende maatregelen bij het fonds. In het antwoord op vraag 56 wordt uitgelegd hoe deze verantwoordelijkheden ambtelijk separaat zijn belegd.

81.

De leden van de SP-fractie willen graag van de regering weten hoe zij het advies van de Algemene Rekenkamer dat er meer aansluiting moet zijn tussen het meerjarenprogramma, de begrotingsstukken van het Klimaatfonds en de verschillende departementale begrotingsstukken in de accountantscontrole gaan regelen. Hoe is de regering van plan om gehoor te geven aan dit advies van de Algemene Rekenkamer?

Het is inderdaad belangrijk dat er een goede aansluiting is tussen de verschillende stukken inzake de middelen van het Klimaatfonds. Hoe het kabinet dit beoogd te doen is beschreven in het antwoord op vraag nummer 35. Verder is de (wettelijke) jaarlijkse accountantscontrole gericht op de getrouwheid van de financiële verantwoording en de rechtmatigheid van de in het jaarverslag opgenomen realisatie. Indien de middelen uit het Klimaatfonds reeds verdeeld zijn naar departementale begrotingen wordt de financiële verantwoording over deze middelen van de desbetreffende departementen in hun jaarverslag dus ook gecontroleerd door de accountant.

7. Evaluatie

82.

De leden van de commissie zien in de memorie van toelichting dat in 2027 een evaluatie van het fonds zal worden afgerond die zoveel mogelijk aansluit bij de systematiek van evaluatie van het klimaatbeleid en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). De toelichting bij de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022) «De SEA gaat uit van een indeling op basis van (beleids)thema's die inhoudelijk samenhangen en daarmee een logische basis vormen om inzichten over de werking van beleid te verzamelen».²¹ Het is de leden van de commissie echter niet duidelijk hoe de evaluatie van het klimaatfonds zich verhoudt tot de evaluatie van de rest van het klimaatbeleid waar het fonds logischerwijs mee samenhangt. In de SEA klimaatbeleid is nu nog geen periodieke rapportage opgenomen die de met evaluatieonderzoek verkregen inzichten op dit beleidsthema over een periode van vier tot zeven jaar samenbrengt (artikel 4.1 RPE). Wel is een Lerende evaluatie Klimaatbeleid als synthese-onderzoek opgenomen die in samenspraak met betrokken partijen in 2023 en 2024 wordt uitgevoerd. In de toelichting van de Lerende evaluatie wordt wel verwezen naar de evaluatie van het Klimaatfonds in 2027, maar niet hoe deze samenhangt met de Lerende evaluatie. Bovendien is deze pas in 2027 gepland, ruim na afronding van de lerende evaluatie. De Algemene Rekenkamer geeft daarnaast in zijn advies in overweging om de evaluatie al eerder uit te voeren dan 2027. Dit verkleint het risico dat de lessen niet meer kunnen worden toegepast doordat een groot deel van het fonds al is bestemd. De leden van de commissie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen. Op welke manier wordt geborgd dat de evaluatie van het Klimaatfonds in samenhang met het overige klimaatbeleid gebeurt? Wordt hiertoe nog een periodieke rapportage voorzien of gebeurt dit op een andere manier? Is het mogelijk om de evaluatie van het Klimaatfonds naar voren te halen? De memorie van toelichting geeft aan dat de evaluatie niet wordt vervroegd, maar gaat niet in op de mogelijkheid dat een groot deel van de fondsmiddelen al zijn bestemd als de evaluatie gereed is. Welk deel van de fondsmiddelen is (mogelijk) al bestemd bij het gereed komen van de evaluatie in 2027?

Het Klimaatfonds zal een belangrijke plaats innemen bij de realisering van het Nederlands klimaatbeleid. Bij de evaluatie van het Klimaatfonds in 2026 (afgerond in 2027) zal de werking van het fonds onder andere

²¹ Stcrt. 2022, 19587, p. 7.

geëvalueerd worden door een analyse van de instrumentenevaluaties gerelateerd aan het Klimaatfonds gericht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Hiervoor is gekozen omdat de wet in 2024 in werking treedt. Voor deze evaluatie is het van belang dat er verscheidene meerjarenprogramma's zijn opgesteld en verscheidene besluitvormingsprocessen zijn doorlopen. Indien evaluatie eerder plaats zou vinden, zijn er mogelijk te weinig ervaringen met het besluitvormingsproces om een goede evaluatie uit te kunnen voeren.

Door te kiezen voor een evaluatie in 2026 kunnen de conclusies hieruit meegenomen worden in de laatste jaren van het Klimaatfonds. Dit is aanvullend op de in 2024 op te leveren lerende evaluatie klimaatbeleid die nu al uitgevoerd worden en die niet specifiek betrekking heeft op het Klimaatfonds. Met deze onderdelen zal het kabinet periodiek (in 2024 en 2027) rapporteren aan het parlement conform artikel 4.1 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE).

Het Meerjarenprogramma Klimaatfonds wordt jaarlijks opgesteld. In dit programma wordt ook het lopende beleid, dat wil zeggen de uitgaven van de jaren ervoor, gemonitord. De uitvoering van de maatregelen die onder het Klimaatfonds middelen hebben gekregen, wordt gemonitord en hierover wordt uw Kamer in het programma geïnformeerd. Omdat uw Kamer de bestemming van de middelen uit het Klimaatfonds autoriseert is het onmogelijk om te zeggen welk deel van de fondsmiddelen al bestemd zal zijn bij gereedkomen van de evaluatie in 2027. Het kabinet stelt in het eerste ontwerp-MJP voor om al een fors gedeelte van de middelen uit het Klimaatfonds te bestemmen. Dit betekent echter niet dat de middelen al meteen worden uitgegeven. Een groot deel van de middelen betreft reserveringen.

83.

De leden van de GroenLinks en PvdA-fracties lezen dat de Algemene Rekenkamer aanbeveelt om de evaluatie eerder te doen dan in 2027. De regering geeft aan dit niet te willen, omdat er mogelijk te weinig casuïstiek zal zijn om op basis daarvan conclusies te trekken. Deze leden zien wel de meerwaarde van een eerdere (desnoods een minder diepgaande) evaluatie om zo tijdig bij te kunnen sturen. Zij verzoeken daarom, in lijn met de adviezen van de Algemene Rekenkamer, de regering een eerder evaluatiemoment in te plannen.

Zoals in de vorige vraag is aangegeven zal in 2026 worden gestart met het uitvoeren van een evaluatie die in 2027 zal zijn afgerond. Door te kiezen voor een evaluatie in 2026 kunnen de conclusies hieruit meegenomen worden in de laatste jaren van het Klimaatfonds. Verder zullen jaarlijks bij het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma, de lessen worden meegenomen uit voorgaande jaren. Ook opvattingen of wensen uit het parlement kunnen leiden tot aanpassingen in het proces.

8. Verhouding met Caribisch Nederland

84.

De leden van de commissie lezen dat het mogelijk zal zijn om maatregelen in Caribisch Nederland te financieren. Tegelijkertijd moeten maatregelen voldoen aan het Klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet, zo volgt uit artikel 3, derde lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel. De Klimaatwet en het daarop gebaseerde Klimaatplan hebben alleen op het Europese deel van Nederland betrekking, in hoeverre heeft dit vereiste invloed op financiering van maatregelen in Caribisch Nederland? Sluit dit criterium dergelijke financiering niet de facto uit?

Het criterium inzake het voldoen aan het Klimaatplan sluit dergelijke financiering niet uit. Op het moment dat dergelijke maatregelen voldoen aan de doelstellingen van het Klimaatfonds kunnen departementen daarvoor middelen uit het Klimaatfonds ontvangen en vervolgens aanwenden. De focus zal wel liggen op maatregelen die bijdragen aan CO₂-reductie in het Europese deel van Nederland.

9. Advies en consultatie

85.

De leden van de commissie stellen vast dat de Algemene Rekenkamer in haar advies van 21 juni 2022 met betrekking tot de samenhang tussen het meerjarenprogramma en de begroting wijst op het risico dat de informatie als geheel geen inzicht biedt, als er niet een arrangement van eenduidige, geoperationaliseerde doelstellingen en indicatoren is afgesproken. De memorie van toelichting stelt dat meerjarenprogramma laat zien op welke manier (maar, niet hoeveel) de bijdragen aan andere begrotingen bijdragen aan het doel van het fonds. De memorie van toelichting gaat niet op eenduidige, geoperationaliseerde doelstellingen en indicatoren. De leden van de commissie vragen of er eenduidige, geoperationaliseerde doelstellingen en indicatoren worden afgesproken en waar die worden opgenomen in de begroting.

In het ontwerp-MJP 2024 zijn de bestedingsdoelen zoals genoemd in artikel 2 van onderhavig wetsvoorstel nader geconcretiseerd in operationele doelstellingen per perceel, waar mogelijk met meetbare indicatoren.

86.

De leden van de commissie wijzen op het feit dat de Algemene Rekenkamer vindt dat de aansluiting tussen het Meerjarenprogramma, de begrotingsstukken van het Klimaatfonds en de verschillende departementale begrotingsstukken moet worden geborgd in de accountantscontrole. De memorie van toelichting gaat hier niet op in. De leden van de commissie vragen of de aansluiting tussen het Meerjarenprogramma, de begrotingsstukken van het Klimaatfonds en de verschillende departementale begrotingsstukken worden geborgd in de accountantscontrole?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de commissie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 35 en 81.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3 Beheer van het fonds

87.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn benieuwd naar de doorzettingsmacht van de beheerder van het fonds. Zijn gelden terug te vorderen door de beheerder van het fonds als de besteding ervan onvoldoende doeltreffend en doelmatig is?

Maatregelen waarvoor een verplichting is aangegaan kunnen niet worden teruggevorderd, tenzij blijkt dat er bijvoorbeeld sprake is van fraude of er van te voren een terugvorderclausule is opgenomen in de regeling. Bijsturen kan wel tot het moment dat er verplichtingen zijn aangegaan. Vandaar dat de middelen vanuit het Klimaatfonds ook niet zondermeer worden overgeboekt naar de departementale begrotingen, maar er vaak sprake is van een gedeeltelijke reservering zodat bijgestuurd kan worden indien bijvoorbeeld blijkt dat de maatregel onvoldoende doeltreffend en doelmatig is.

Klimaatfondsmiddelen vallen daarbij onder het investeringsplafond waar in principe een oneindige eindejaarsmarge geldt, wat inhoudt dat de middelen meegenomen kunnen worden naar het volgende jaar. Op het moment dat blijkt dat de (gereserveerde) middelen niet meer voor de afgesproken maatregel benodigd zijn, dan vloeien deze terug naar het fonds. Een uitzondering op de oneindige eindejaarsmarge zijn apparaats-uitgaven, die vallen onder de reguliere eindejaarsmarge.

88.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn, in lijn met het voorgaande, benieuwd naar hoe de beheerder van het fonds zicht en greep houdt op de doelmatige en doeltreffende besteding van de gelden. Oftewel, hoe houden we overzicht als middelen overgeheveld zijn naar departementen? Worden bijdragen uit het klimaatfond

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 35.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten